ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

INSTITUTE OF EUROPE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

Institute of Europe
Russian Academy of Sciences

EUROPEAN ANALYTICS
2020

Moscow St Petersburg
IE RAS Nestor-Historia
2021

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук

ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА
2020

Москва ИЕ РАН
Санкт-Петербург Нестор-История
2021

УДК 323/327(4:100)(082)
ББК 66.3(4),1я43+66.4(4),3я43
Е24

Под общей редакцией
К. Н. Гусева

Редакционная коллегия:
Ал. А. Громыко (председатель), Н. Б. Кондратьева, В. Б. Белов,
О. В. Буторина, Р. Н. Лункин, К. Н. Гусев

Рецензенты:
Анатолий Иванович Бажан, доктор экономических наук;
Кавешников Николай Юрьевич, кандидат политических наук

Е24 **Европейская аналитика 2020** = European analytics 2020 / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук; под общ. ред. К. Н. Гусева. — М. : ИЕ РАН; СПб. : Нестор-История, 2021. — 176 с. — Парал. тит. л. англ. — DOI 10.15211/978-5-98163-167-2. — ISBN 978-5-98163-167-2 (ИЕ РАН). — ISBN 978-5-4469-1870-6 («Нестор-История»).

Институт Европы РАН предлагает вниманию читателей очередной выпуск ежегодника «Европейская аналитика». Масштабное влияние на направления исследований в 2020 г. оказала пандемия COVID-19, вскрывшая целый комплекс ранее не изученных проблем. В работу входят материалы, содержащие экспертный взгляд ИЕ РАН на узловые события в современных политических процессах в Европе, сфере безопасности, партийно-политических системах, на место Старого Света в международной системе отношений, на крупные сдвиги в развитии ведущих стран и регионов европейского цивилизационного пространства от Атлантики до Тихого океана.

The Institute of Europe (Russian Academy of Sciences, IE RAS) presents a new issue of its annual publication «European analytics». The research in 2020 was greatly affected by COVID-19 pandemic that revealed a broad set of previously unexplored problems. The collection contains materials of IE RAS researches, dedicated to acute issues of contemporary European politics, security, party-political systems, to the role of the Old Continent in international relations, major events in the European countries and regions, the state of affairs in Wider Europe from the Atlantic to the Pacific.

УДК 323/327(4:100)(082)
ББК 66.3(4),1я43+66.4(4),3я43

Дизайн обложки
А. К. Иванова

ISBN 978-5-4469-1870-6

© Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук, 2021
© Издательство «Нестор-История», оформление, 2021

Содержание

Ал. А. Громыко. Введение. 7
О. Ю. Потемкина. Новая стратегия Союза безопасности ЕС 10
Л. О. Бабынина. Коронавирус: что может сделать и делает Европейский союз 19
Р. Н. Лункин. Кризис либеральной демократии: от пандемии к массовым протестам 30
П. В. Осколков. Популизм и «корона»: как пандемия влияет на правопопулистские партии Европы? 42
М. Л. Колесникова. «Зеленое восстановление» ЕС: морские компоненты 48
В. Б. Белов. Партийно-политическое развитие Германии в год пандемии и 30-летия объединения 56
А. А. Синдеев. ФРГ и новый старт трансатлантических отношений 71
К. А. Годованюк. Старт торговых переговоров США и Великобритании. 80
Е. В. Ананьева. Коронавирус в Британии. 89
С. М. Федоров. Перспективы формирования «правительства национального единства» во Франции 99
Л. Н. Шишелина. Вишеградские страны: ответственность государства в борьбе с пандемией 111
М. В. Ведерников. Вторая волна пандемии в Чехии: первые политические последствия. 121
Н. С. Плевако. Швеция и проблемы восстановления экономики стран ЕС 128
Н. Б. Кондратьева. О перспективах ЕАЭС и путях повышения его роли на международной арене 136
В. П. Журавель. О новой государственной политике России в Арктической зоне до 2035 г. 146
Н. М. Межевич. Многовекторность и реальный суверенитет в российско-белорусских отношениях 154
Ал. А. Громыко, К. Н. Гусев. Заключение. 168
Литература 172

Contents

Alexey A. Gromyko. Introduction. 7
Olga Y. Potemkina. The new Security Union Strategy of the EU 10
Lyudmila O. Babynina. Coronavirus: what is the EU able to do and already doing? 19
Roman N. Lunkin. Future of EU identity against the background of coronavirus 30
Petr V. Oskolkov. Populism and corona: how the pandemic affects the right-wing populist parties of Europe 42
Marina L. Kolesnikova. The Green Recovery of the EU: marine components 48
Vladislav B. Belov. Party and political development of Germany in the year of pandemic and the 30th anniversary of the Reunion. 56
Alexey A. Sindeev. Germany and a new start in transatlantic relations 71
Kira A. Godovanyuk. The start of US — UK trade negotiations 80
Elena V. Ananieva. Coronavirus in Britain 89
Sergey M. Fedorov. Prospects of forming the «government of national unity» in France 99
Lyubov N. Shishelina. Visegrad countries: the state's responsibility in fighting the pandemic 111
Mikhail V. Vedernikov. The second wave of pandemic in Czech Republic: the first political consequences 121
Natalia S. Plevako. Sweden and the challenges of economic recovery in the EU 128
Natalia B. Kondratieva. Prospects of EAEU and ways of strengthening its international role 136
Valeriy P. Zhuravel. On the new state policy of Russia in the Arctic zone until 2035 . . . 146
Nikolay M. Mezhavich. Multi-vector policy and actual sovereignty in Russian-Belarussian relations 154
Alexey A. Gromyko, Kirill N. Gusev. Conclusion. 168
Literature 172

Введение

2020 г. стал для Европейского континента, как и для всего мира, временем больших и небывалых испытаний для живущих поколений. Пандемия коронавируса COVID-19 негативно сказалась практически на всех аспектах жизни: политике, экономике, безопасности, каждодневных привычках и моделях поведения. В странах — членах Европейского союза и Евразийского экономического союза были предприняты беспрецедентные меры по борьбе с новым опасным заболеванием. Начальный период таких усилий сопровождался заметной хаотичностью, несогласованностью действий, противоречиями и открытым проявлением «национальных эгоизмов». Со временем действия по борьбе с коронавирусом стали более упорядоченными, соответствующими представлениям о взаимопомощи, учитывающими интересы различных государств. Отмеченные обстоятельства касаются и ЕС, и ЕАЭС. На региональном уровне антиковидная политика стала более коллективной, однако «война вакцин», зревшая во второй половине прошлого года и разразившаяся в начале 2021-го, наглядно показывает глубину противоречий на межрегиональном уровне, которые также накладываются на геополитические разломы и трещины.

В Старом Свете государства были вынуждены не только в форс-мажорном порядке реагировать на глобальную эпидемию, но и продолжать осуществление намеченных планов, реализовывать стратегические идеи и программы реформ, отражающие долговременный контекст национального развития и международной повестки, трансформационных процессов в мире. В этом русле находится как государственная политика России в Арктической зоне до 2035 г., так и представленная в Евросоюзе новая стратегия Союза безопасности, направленная в первую очередь на защиту критической

инфраструктуры, борьбу с киберпреступностью, противодействие гибридным угрозам и организованной преступности.

Условия пандемии привели к ускоренному накоплению социальной напряженности, повсеместному протестному потенциалу, недовольству властью. Эти настроения в свою очередь переливались в политическую сферу, влияли на партийно-политические системы и результаты электоральных циклов. Обострились кризисные элементы моделей представительной демократии, особенно в ее неолиберальной составляющей. На фоне экстренных усилий правительств по решению критических проблем здравоохранения, спасения жизней граждан наблюдалась, наряду с ростом социальной конфликтности, консолидация общественных настроений вокруг решения общей и опасной проблемы.

Однако такие центростремительные явления, свойственные периодам национальной мобилизации, не стали определяющими и не взяли верх над проблемами социальной сплоченности, противоречиями между властью и обществом, углублением социального неравенства и дефицитом демократии. Феномены «нового популизма», различных форм евроскептицизма, роста числа несистемных массовых политических сил как слева, так и справа не только не сдали своих позиций, но, возможно, получают возможность обрести второе дыхание на фоне политических и социально-экономических последствий пандемии.

2020 г. стал временем окончательного выхода Британии из состава Евросоюза, проявления массового протеста различной социальной природы в большинстве европейских стран, сохранения существенных противоречий между центром ЕС и его периферией, между различными группами интересов внутри этого объединения. Продолжился процесс «стратегической расстыковки» между США и их европейскими союзниками, который будет сглажен, но не повернут вспять после победы на президентских выборах Дж. Байдена. Взрывной характер приобрел и конфликтный потенциал на постсоветском пространстве: в политический кризис погрузилась Республика Беларусь, вспыхнула масштабная война между Арменией и Азербайджаном, тревожная ситуация тлеющего гражданского конфликта наблюдается после президентских выборов в Республике Молдова, очередной силовой слом власти произошел в Киргизии.

Очередной ежегодник ИЕ РАН «Европейская аналитика 2020» затрагивает и анализирует многие из перечисленных проблем на страновом и наднациональном уровне, рассказывает о целом ряде узловых проблем европейского цивилизационного пространства от Атлантики до Тихого океана.

Ал. А. Громыко, член-корреспондент РАН,
директор Института Европы РАН

Новая стратегия Союза безопасности ЕС

Ольга Юрьевна Потемкина
доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН

В записке анализируется представленная Комиссией ЕС новая Стратегия Союза безопасности (ССБ) на 2020–2025 гг., сменяющая предыдущую Европейскую повестку дня по безопасности. Отмечая, что очередная стратегия повторяет некоторые задачи прежней, автор выявляет отличительные черты ССБ, обусловленные сегодняшней ситуацией в ЕС, в том числе последствиями пандемии коронавируса. Подчеркивается, что проблема обеспечения безопасности ставится Евросоюзом шире: не только преодолеть разделение безопасности на внешнюю и внутреннюю, что традиционно было целью ЕС, но и гарантировать устойчивость как физической, так и цифровой среды. Исследуются конкретные задачи и планы действий, предложенные Комиссией в дополнение к стратегии, и оцениваются перспективы их реализации.

24 июля 2020 г. Комиссия ЕС (ЕК) презентовала новую Стратегию Союза безопасности (ССБ) с акцентом на защиту критической инфраструктуры, борьбу с киберпреступностью, противодействие гибридным угрозам и организованной преступности. ССБ пополнила коллекцию стратегий ЕС, принятых в последние 20 лет. В 2003 г. появилась первая Европейская стратегии безопасности (ЕСБ), а затем Доклад о ее реализации 2008 г.; в 2015 г. за ЕСБ последовала Европейская повестка дня по безопасности, а в 2016-м — Глобальная стратегия ЕС, где вопросам безопасности отводилось значительное место. В дополнение к ним в ЕС создавались «секторальные» стратегии, например, кибербезопасности 2013 г., морской безопасности 2014 г. и др. ССБ пришла на смену Повестке дня по безопасности, взяв на вооружение не утратившие значение приоритеты прежних лет (усовершенствование обмена информацией, противодействие терроризму и киберпреступлениям, предотвращение радикализации, борьба с оргпреступностью) и предложив более широкий спектр действий.

Вице-председатель ЕК Маргаритис Схинас назвал стратегию «домом под одной крышей, где ЕС стремится выстроить новую экосистему безопасности, которая охватит весь спектр политики»[1]. Таким образом, он отчитался о выполнении задачи, которую поставила перед ЕК год назад ее действующий председатель Урсула фон дер Ляйен: разработать интегрированный и всеобъемлющий подход к безопасности. Новая стратегия — обширный межсекторальный документ, созданный с целью преодоления разрыва между безопасностью в реальном и цифровом мире, в границах ЕС и за его пределами, адекватного реагирования на трансграничные угрозы, которые занимают все больше места в политической повестке дня: терроризм, киберпреступность, гибридные атаки. Следует отметить, что ССБ — продукт своего времени, она создавалась в период борьбы с пандемией коронавируса. «Covid-19 изменил наше представление об угрозах безопасности и выявил необходимость гарантировать безопасность как в физической, так и в цифровой среде», — подчеркивается в стратегии[2]. Пандемия стала проверкой устойчивости критической инфраструктуры ЕС, готовности к урегулированию кризисов.

Четыре опоры стратегии

Создание «экосистемы безопасности» предполагает работу в нескольких приоритетных направлениях на уровне ЕС — «четырех опорах».

1. В рамках первого блока «Устойчивая среда безопасности» будут разработаны новые правила повышения устойчивости критических инфраструктур, как физических, так и цифровых, включая серверы больниц и научно-исследовательских центров. ЕК намерена

---

[1] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy. COM/2020/605 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605 (дата обращения: 28.07.2020).

[2] EU Security Union Strategy: connecting the dots in a new security ecosystem. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1379 (дата обращения: 02.08.2020).

расширить сотрудничество между государственным и частным секторами для «более эффективной защиты общественных мест и адекватной системы обнаружения». Принимая во внимание участившиеся и все более изощренные кибератаки[3], ЕК планирует завершить пересмотр Директивы о безопасности сетей и информационных систем (действующее законодательство охватывает лишь транспорт и энергетику), создать новое подразделение кибербезопасности, которое позволит государствам-членам координировать свои действия и развивать международное сотрудничество.

2. Второе направление включает в себя адаптацию к новым угрозам безопасности, в том числе киберпреступлениям — внедрению вирусов и хищению личных данных, растущим с начала пандемии. В этой связи будут разработаны меры защиты персональной информации, а также модернизирована правоприменительная практика расследований в цифровой сфере. ЕК готовит ответ на гибридные угрозы, «организованные силами и странами, которые не хотят видеть ЕС успешным»[4]: в этом направлении предстоит тесно взаимодействовать с Внешнеполитической службой и Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности в сотрудничестве с НАТО и G7.

3. Традиционное важное направление — защита от терроризма и организованной преступности, подразумевающая противодействие радикализации и иностранным боевикам посредством новых инициатив по охране границ ЕС[5]. Здесь компетенции принадлежат в основном государствам-членам, но растущее трансграничное измерение этих угроз требует следующих шагов по усилению координационной роли институтов ЕС. В частности, весьма актуален вопрос

---

[3] Так, например, Урсула фон дер Ляйен в рамках саммита ЕС — Китай 22 июня 2020 г. осудила приписываемое Китаю вторжение в компьютерные системы европейских больниц.

[4] EU vows tougher response on hybrid threats. URL: https://www.politico.eu/article/eu-vows-tougher-response-on-hybrid-threats-hacking-misinformation-cyberattacks/ (дата обращения: 08.08.2020).

[5] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy. COM/2020/605 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596452256370&uri=CELEX:52020DC0605 (дата обращения: 28.07.2020).

о расширении мандата Европейской прокуратуры: от защиты финансовых интересов ЕС до борьбы с террористическими преступлениями. Обеспокоенность ЕК вызывает и угроза доступа террористов к ядерному, химическому, радиологическому и бактериологическому оружию. Особое внимание по-прежнему обращено на проблему иностранных боевиков. Это как раз та сфера, где стираются границы между внешней и внутренней безопасностью ЕС. В стратегии затрагивается очень широкий спектр преступлений: экологические, экономические и финансовые, торговля людьми и нелегальная миграция.

4. И, наконец, последнее, также давно разрабатываемое направление, но под новым броским названием — создание экосистемы безопасности. За последние несколько лет ЕС добился объединения имеющихся баз данных по безопасности и предоставил правоохранительным органам государств-членов более широкий доступ к информационным системам, однако критики указывали на недостаток координации между департаментами и учреждениями Евросоюза. Поэтому в стратегии отведено значительное место перспективам взаимодействия государств-членов и институтов и агентств ЕС, международному сотрудничеству, новым мерам по защите границ Союза. Стоит отметить, что восемь членов нынешней ЕК осуществляют координацию действий в сфере безопасности, охватывая различные ее аспекты. Ключевые меры — это укрепление мандата Европола и дальнейшее развитие Евроюста для улучшения связи судебных и правоохранительных органов государств-членов. В частности, ЕК рассматривает вопрос о создании в рамках Европола Европейского инновационного центра для внутренней безопасности, деятельность которого способствовала бы эффективному распределению инвестиций и разработке инновационных технологий как для обеспечения безопасности, так и для экономических целей.

В рамках каждого блока стратегия предусматривает задачи на 2020–2025 гг.: повышение устойчивости физической и цифровой инфраструктуры, борьба с киберпреступностью и гибридными угрозами, противодействие терроризму и организованной преступности, укрепление институционального и административного ландшафта безопасности Европы. Для реализации задач в дополнение к стратегии были представлены три Плана действий против организованной

преступности, на выполнение которых будет выделено ежегодно 218–282 млрд евро: пресечение сексуального насилия над детьми в Интернете, противодействие торговле оружием и незаконному обороту наркотиков, особенно синтетических, производство и экспорт которых из Евросоюза постоянно растут.

Пресечение детской порнографии в Интернете

Представляя Планы действий в сфере организованной преступности, ЕК вынуждена была с обеспокоенностью констатировать увеличение случаев насильственных действий над детьми в Интернете, рост детской порнографии в ЕС, который стал «глобальным центром» преступлений подобного рода: в странах ЕС хранится 2/3 мирового запаса подобных материалов. Потребность в таком контенте и его хранение возросли на 25 % в некоторых государствах-членах (больше всего в Нидерландах) в период пандемии. В 2019 г. сообщалось о 725 тыс. случаев выявления контента, содержащего сцены насилия над детьми, в странах ЕС (17 млн — в мире), а в 2010 г. — лишь о 23 тыс. (1 млн в мире)[6].

Член ЕК Илве Йоханссон анонсировала завершение работ над новым законодательством по изъятию порнографического контента с участием детей из Интернета к 2021 г. Параллельно интернет-платформам предлагается на добровольной основе усилить меры по удалению детской порнографии. Facebook и Messenger, к примеру, сообщили об удалении 80 % подобного контента. ЕК, кроме того, начнет работать над созданием Европейского центра противодействия насилию над детьми по аналогии с действующими центрами, например «Национальным центром по делам детей, пропавших без вести и подвергшихся эксплуатации» в США, который регулярно публикует соответствующую статистику. Европейский центр планирует также собирать данные, поставляемые интернет-провайдерами.

---

[6] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse. Brussels, 24.07.2020 COM(2020) 607 final. P. 1. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-607-commission-communication_en.pdf (дата обращения: 08.08.2020).

Наркотики: ЕС производит и экспортирует все больше наркотических средств

ЕК инициировала также Повестку дня и План действий против наркотиков на 2021–2025 гг. — направление борьбы с оргпреступностью, нацеленное на «существенное усиление действий по сокращению незаконного спроса и предложения на основе всеобъемлющего и междисциплинарного подхода, включающего научные, экологические, социально-политические, технологические и международные аспекты»[7].

ЕК оценивает ежегодный оборот данного рынка в Европе в 30 млрд евро; в 2019 г. правоохранительным ведомствам стран ЕС удалось конфисковать 100 тонн кокаина. План действий на основе восьми приоритетных направлений охватывает все аспекты незаконного оборота наркотиков: от борьбы с организованными преступными группировками до обеспечения безопасности границ и предотвращения распространения и изготовления наркотических средств. Важное место занимают меры профилактики наркозависимости: повышение осведомленности о вредном воздействии наркотиков на человеческий организм, возможности доступа к лечению и снижению вреда наркотиков в тюрьмах. В Плане действий также содержится напоминание об ущербе, нанесенном карантином наркологическим службам (нехватка персонала, перерывы в работе и прекращение деятельности).

Незаконный оборот оружия

ЕК выражает обеспокоенность данными об оружии, находящемся в незаконном частном владении в странах ЕС (35 млн единиц, по данным 2017 г., или 56 % всего зарегистрированного оружия), что

---

[7] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Agenda and Action Plan on Drugs 2021–2025. Brussels, 24.07.2020 COM(2020) 606 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-607-commission-communication_en.pdf (дата обращения: 08.08.2020).

превышает количество легально приобретенного. Проведенные ООН исследования выявили 23 случая массовой стрельбы в общественных местах в странах ЕС в период 2009–2018 гг., с 341 пострадавшим. В 2017 г. оружие применялось в 41% террористических атак (38% в 2016 г.)[8].

В Евросоюзе был ужесточен контроль за оружием и введены ограничения для граждан ЕС на приобретение и владение определенными его видами, а также введены более строгие правила лицензирования и регистрации. Хотя первоначально ЕК предлагала полностью запретить гражданам владеть полуавтоматическим огнестрельным оружием, в окончательный вариант принятой тогда директивы были включены многочисленные изъятия и расплывчатые формулировки, например, об ограничении онлайн-продаж. Поэтому модернизация действующего законодательства остается важной задачей.

В этой связи предлагается активизировать взаимодействие не только между государствами-членами, но и со странами Северной Африки, Ближнего Востока, Западных Балкан, Молдовой и Украиной, активно задействованными в незаконной торговле оружием. Евросоюз будет настаивать на применении всего арсенала европейского законодательства против черного рынка оружия[9].

Заключение

Стержнем новой Стратегии Союза безопасности стало противодействие традиционным угрозам: обеспечение высоких стандартов кибербезопасности для критической инфраструктуры, противодействие терроризму и организованной преступности, а также готовность

---

[8] Global Study on Firearms Trafficking, Vienna: UNODC, 2020. URL: https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html. (дата обращения: 08.08.2020).

[9] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2020–2025 EU action plan on firearms trafficking. Brussels, 24.07.2020 COM(2020) 608 final URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_com-2020-608-commission-communication_en.pdf (дата обращения: 08.08.2020).

противостоять новым угрозам в реальном мире и цифровой среде. Разработка ССБ проходила в условиях возрастания значения цифровой среды, в частности искусственного интеллекта, особенно в период противодействия последствиям пандемии коронавируса. Эти факторы не могли не повлиять на содержание стратегии.

ЕК предстоит осуществить непростую задачу — эффективно координировать реализацию конкретных Планов действия по каждому из приоритетных направлений стратегии. Общая ответственность возложена на вице-председателя ЕК Маргаритиса Схинаса, но решение таких проблем, как гибридные угрозы, организованная преступность, кибербезопасность, дезинформация и устойчивость критической инфраструктуры, потребует участия и многих других членов коллегии комиссаров, включая высокого представителя ЕС Жозепа Боррелля.

Принимая во внимание заявленное в новой стратегии желание преодолеть разрыв между внутренней и внешней безопасностью, ЕК вместе с Ж. Бореллем будет работать над согласованием положений ССБ с Глобальной стратегией ЕС 2016 г., которая определяет общее видение внешней политики и политики безопасности Евросоюза.

Возникает вопрос и о соотношении новой стратегии с другими инициативами ЕС в сфере безопасности, например, Постоянным структурированным сотрудничеством по вопросам безопасности и обороны (PESCO), созданным по инициативе государств-членов и частично дублирующим ССБ в сфере приоритетных направлений кибербезопасности и противостояния гибридным угрозам. Это как раз проблема создания «экосистемы безопасности».

В стратегии особо подчеркивается тесная связь безопасности и фундаментальных прав и ценностей ЕС — «основы европейского образа жизни». Тем самым ССБ свидетельствует о продолжении ценностно-ориентированного подхода во внешней политике и приверженности сохранению баланса между правами граждан и их безопасностью, в котором в последние годы безопасность явно перевешивала.

Евросоюз признает, что для эффективной реализации приоритетов ССБ необходимо тесное международное сотрудничество. России, как и ЕС, важно на глобальном и региональном уровнях противостоять терроризму и организованной преступности, насилию над детьми

в реальном мире и в Интернете, нелегальному обороту наркотиков, в том числе синтетических, а также незаконному распространению химического, биологического, радиологического и ядерного оружия.

По многим из перечисленных проблем между РФ и ЕС налажены консультации на экспертном и политическом уровнях, несколько приостановленные из-за пандемии. Москва призывает начать диалог по обеспечению безопасности в информационной и цифровой среде или задействовать для этого существующие каналы ООН и ОБСЕ[10]. Но Евросоюз не только не проявляет заинтересованности в сотрудничестве против общих глобальных проблем, но, напротив, регулярно говорит об угрозах кибербезопасности, исходящих от России, как и от Китая, что не может не снижать эффективность международных усилий.

[10] Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с введением ЕС ограничительных мер в отношении ряда российских граждан и госструктур под предлогом их причастности к кибератакам. URL: https://russiaeu.ru/ru/novosti/kommentariy-departamenta-informacii-i-pechati-mid-rossii-v-svyazi-s-vvedeniem-ec (дата обращения 15.08.2020).

Коронавирус: что может сделать и делает Европейский союз

Людмила Олеговна Бабынина
кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН

Тяжелая ситуация с распространением коронавируса в Европе закономерно привела к целому ряду ответных мер со стороны национальных правительств. Во многих государствах ЕС стали звучать обвинения в бездействии в адрес общеевропейских органов власти. Однако они не имеют под собой достаточных оснований, поскольку функции и возможности деятельности Евросоюза четко ограничены в основополагающем договоре ЕС. Автор анализирует, что именно и в каких областях может сделать и уже делает Евросоюз для борьбы с коронавирусом и его последствиями, где его действия наиболее эффективны, и к каким результатам привели односторонние меры государств-членов.

Компетенции Европейского союза и государств-членов

Возможность осуществлять какие-либо действия и принимать законы в рамках европейского интеграционного проекта зависит от полномочий его участников. Договор о функционировании Европейского союза (ДФЕС) четко определяет сферы компетенций ЕС и государств-членов[1], разделяя их на исключительную компетенцию Союза, когда решения принимают только на уровне ЕС, совместную компетенцию Евросоюза и государств-членов, когда существует разделение полномочий, и компетенцию национальных государств, где ЕС может выполнять только действия по поддержке и координации.

---

[1] Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union. Arts. 2–6. Official Journal of the European Union C 326. 26.10.2012. P. 50–53.

Здравоохранение (за исключением общих норм по охране труда) относится к компетенции государств-членов, в этой сфере нет обязательного к исполнению наднационального законодательства. В статье 168 ДФЕС прописано, что в обязанности государств-членов входит «управление службами здравоохранения и медицинское обслуживание», а Союз должен «уважать ответственность государств-членов за определение своей политики в области здравоохранения, в организации и предоставлении медицинских услуг и медицинского обслуживания». Со своей стороны ЕС может поддерживать усилия государств-членов в сфере здравоохранения, давать рекомендации, а также должен координировать их сотрудничество между собой. Институты ЕС могут принимать «стимулирующие меры, направленные на охрану и улучшение здоровья человека», в том числе для борьбы с серьезными трансграничными угрозами для здоровья, их мониторинга и раннего предупреждения, но «исключая любую гармонизацию законов и нормативных актов государств-членов»[2].

Таким образом, сфера здравоохранения находится полностью в зоне ответственности государств-членов ЕС, которые имеют полное право не прислушиваться к рекомендациям институтов Союза. Следует также учитывать, что национальные системы здравоохранения в странах ЕС сильно отличаются друг от друга как по качеству предоставляемых услуг, так и по организации самих систем, а Евросоюз не имеет полномочий для их гармонизации.

В то же время Европейский союз имеет значительные полномочия в сферах смешанной компетенции, в частности, в рамках реализации четырех свобод Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС, в области экономической и бюджетной политики, в регулировании пересечения границ, и исключительные полномочия в рамках денежно-кредитной политики стран зоны евро, где решения принимает независимый Европейский центральный банк (ЕЦБ). Набор возможных действий Евросоюза в данных сферах весьма широк.

---

[2] Ibid. Art.168. P. 122–124.

Вспышка коронавируса и реакция государств — членов ЕС

В ЕС вспышка коронавируса началась на севере Италии и достаточно быстро распространилась на другие страны. Помимо Италии, где сложилась катастрофическая ситуация, среди наиболее пострадавших оказались Испания, Франция и Германия, однако заболевшие новым вирусом есть во всех странах Европы. При этом не все системы здравоохранения оказались готовы к наплыву тяжелобольных пациентов. Лучше других с кризисной ситуацией справляется Германия. Страны Евросоюза начали предпринимать односторонние меры по предотвращению распространения вируса: в наиболее пострадавших регионах был объявлен карантин или режим самоизоляции, что привело к резкому снижению или полному прекращению экономической активности. Только две страны ЕС, Нидерланды и Швеция, до сих пор придерживаются иного подхода к борьбе с коронавирусом и не закрывают общественные места, рассчитывая на выработку коллективного иммунитета у населения.

Другим методом борьбы с распространением новой инфекции стало введение национальными правительствами проверок на границах и ограничение свободы передвижения людей и даже товаров. Первыми свои границы для граждан других стран ЕС закрыли Чехия, Польша и Эстония. Польша запретила даже транзит грузовых автомобилей через свою территорию. Постепенно большинство стран ЕС в одностороннем порядке ввели пограничный контроль и различные ограничения для свободного передвижения граждан ЕС. Помимо этого Германия, Франция и Чехия ввели ограничения на экспорт, в том числе в страны ЕС, защитного медицинского оборудования.

Согласно положениям Шенгенского кодекса о границах[3], возобновление пограничного контроля внутри шенгенской зоны в случае экстренной опасности для государств-членов допустимо, а коронавирус может быть определен как «болезнь с эпидемическим

[3] Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union L 77. 23.03.2016. Arts. 25–35.

потенциалом» и, согласно статье 29 Директивы о свободе передвижения[4], может оправдывать ограничение свободы передвижения. Однако подобные действия должны быть соизмеримы как с самой угрозой, так и с последствиями их применения. Они не должны нарушать право ЕС и угрожать функционированию Единого внутреннего рынка[5]. Введенные ограничения привели к серьезным нарушениям в товарообороте внутри Евросоюза и шенгенской зоны, огромным пробкам на границах и проблемам у рядовых граждан ЕС, находящихся за пределами своих государств. Оценивая параметры их применения, эксперты брюссельского Центра европейских политических исследований доказывают, что ограничительные меры чрезмерны и не соответствуют праву ЕС[6].

На начальном этапе распространения коронавируса в Европе государства — члены ЕС принимали несогласованные односторонние решения и проявили мало солидарности как друг с другом, так и с пострадавшей сильнее других Италией.

Действия Европейского союза

Еще в феврале руководящие органы ЕС были не слишком активны, тем более что вмешиваться в принимаемые государствами-членами действия в области здравоохранения у них нет полномочий. Но по мере разрастания пандемии и осознания масштаба экономических и гуманитарных последствий, Евросоюз, в первую очередь в лице Комиссии и ЕЦБ, стал принимать энергичные меры для их купирования и оказания помощи государствам-членам. Действия институтов ЕС привели к значительной корректировке политики государств-членов, и вместе они многое сделали для исправления сложившейся

---

[4] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68. Official Journal of the European Union L 158. 30.04.2004. P. 77–123.

[5] *Carrera S. and Luk N.Ch.* Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area. CEPS. No. 2020–04, April 2020. URL: https://www.ceps.eu/ceps-publications/love-thy-neighbour/ (дата обращения: 05.04.2020).

[6] Ibid. P. 39–40.

ситуации. В большинстве стран появилось понимание того, что кризис может быть разрешен только путем сочетания национальных мер и европейского сотрудничества[7].

Действия институтов ЕС по борьбе с коронавирусом и его последствиями в марте — апреле были сосредоточены на трех сферах: усиление координации в области здравоохранения, разблокирование трансграничных перевозок и оказание экономической помощи государствам-членам. Для координации работы была создана Группа реагирования на коронавирус, в которую вошли пять членов Комиссии: Янез Ленарчич (управление кризисными ситуациями), Стелла Кириакидис (здравоохранение), Ильва Йоханссон (внутренние дела и юстиция), Адина Вэлян (транспорт) и Паоло Джентилони (экономика).

Для улучшения обеспечения индивидуальными средствами защиты и медицинским оборудованием был задействован Механизм гражданской защиты ЕС, в рамках которого Комиссия создала стратегический запас (rescEU) изделий медицинского назначения (дыхательные аппараты и защитные маски), которые теперь могут получить государства-члены[8]. На эти цели было первоначально выделено 50 млн евро. Европейская комиссия также учредила консультативную группу по COVID-19, в которую вошли эпидемиологи и вирусологи из различных государств ЕС. Кроме того, Евросоюз запустил программу исследований по поиску вакцины, разработке методов диагностики и лечения от новой инфекции. Финансирование данной программы, составляющее 140 млн евро, идет из различных источников, в том числе из бюджета ЕС через программу «Горизонт 2020», государственных и частных средств[9].

Возобновление контроля на границах стало неприятной неожиданностью для политического руководства ЕС[10], но в середине марта

---

[7] *Gostyńska-Jakubowska A., Scazzieri L.* The EU can emerge stronger from the coronavirus crisis. CER. 01 April 2020. URL: https://www.cer.eu/in-the-press/eu-can-emerge-stronger-coronavirus-crisis (дата обращения: 05.04.2020).

[8] European Commission. COVID-19: Commission creates first ever rescEU stockpile. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476 (дата обращения: 05.04.2020).

[9] Bulletin Quotidien Europe. № 12438. 04.03.2020.

[10] *Thym. D.* Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part I). Blog of the Odysseus Academic Network. URL: http://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-i/ (дата обращения: 05.04.2020).

Комиссия признала законность этого решения со стороны ряда государств-членов и призвала граждан ограничить «несущественные поездки»[11]. Тогда же Комиссия предложила ввести фактический запрет на въезд в шенгенскую зону граждан третьих стран на 30 дней. Это предложение было одобрено на видеоконференции Европейского совета 17 марта[12]. В то же время ЕК призвала страны ЕС к координации методов пограничного контроля, обеспечению прозрачности внутренних границ, в первую очередь для поставок жизненно необходимых товаров[13]. Комиссия предложила создать специальные «зеленые полосы» для грузовиков на пропускных пунктах, чтобы те теряли как можно меньше времени при пересечении внутренних границ ЕС. Поскольку в своевременных поставках товаров заинтересованы все государства-члены, предложения ЕК были восприняты положительно, и ситуация на границах постепенно стала улучшаться.

Значительные усилия ЕС прилагает для компенсации социально-экономических потерь от коронавируса и вынужденной изоляции населения. Прежде всего, Комиссия признала, что пандемия квалифицируется как «необычное событие, неподконтрольное правительству»[14], что позволило активировать законодательство, разрешающее применять исключительные меры в экономической сфере.

Во-первых, Комиссия смягчила правила оказания государственной помощи, позволив странам ЕС предлагать ликвидность

---

[11] Communication from the Commission. COVID-19: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. COM(2020) 115 final. Brussels, 16.03.2020. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:115:FIN (дата обращения: 05.04.2020).

[12] European Council. Conclusions by the President of the European Council following the video conference with members of the European Council on COVID-19. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/ (дата обращения: 05.04.2020).

[13] European Commission. COVID-19. Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

[14] European Commission. COVID-19: Commission sets out European coordinated response. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459 (дата обращения: 05.04.2020).

нуждающимся предприятиям. Сделано это было на основании статьи 107 (2) ДФЕС[15], которая разрешает компенсировать компаниям ущерб, вызванный исключительными случаями, каким было признано распространение коронавируса. Первой программу государственной помощи на утверждение Комиссии представила Дания[16].

Во-вторых, ЕС приостановил применение фискальных правил Пакта стабильности и роста[17], что позволило государствам-членам увеличить бюджетный дефицит для оказания непосредственной помощи пострадавшим компаниям и работникам, а также увеличить расходы на здравоохранение и закупку медицинского оборудования.

В-третьих, 18 марта ЕЦБ объявил[18] о принятии Программы срочного выкупа активов в условиях пандемии (Pandemic Emergency Purchase Programme — PEPP) на сумму 750 млрд евро. Цель программы — выкуп облигаций и ценных бумаг государственного и частного сектора для смягчения экономического ущерба. В июне ЕЦБ принял решение добавить в PEPP еще 600 млрд евро, расширив таким образом программу количественного смягчения до 1350 млрд евро[19]. Программа будет действовать минимум до середины 2021 г. Политику ЕЦБ можно рассматривать как «инструмент солидарности»[20], поскольку большая часть средств из указанной Программы срочного выкупа активов пойдет на помощь наиболее пострадавшим от пандемии странам.

---

[15] Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union. Art. 107(2). Official Journal of the European Union C 326. 26.10.2012. P. 91.

[16] Bulletin Quotidien Europe. № 12445. 13.03.2020.

[17] European Council. Conclusions by the President of the European Council following the video conference with members of the European Council on COVID-19. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/ (дата обращения: 05.04.2020).

[18] European Central Bank. ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP). URL: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html (дата обращения: 05.04.2020).

[19] *Lane F.R.* Expanding the pandemic emergency purchase programme. 5 June 2020. URL: https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200605~0ee256bcc9.en.html (дата обращения: 05.10.2020).

[20] *Сергеев Е.А.* Новое и старое в антикризисной политике ЕС. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/novoe-i-staroe-v-antikrizisnoy-politike-es/ (дата обращения: 05.10.2020).

В-четвертых, Комиссия инициировала ряд шагов[21] для помощи пострадавшим малым и средним предприятиям, а также самозанятым работникам в странах Евросоюза. В рамках бюджета ЕС будут использованы инструменты для поддержки этих предприятий ликвидностью, что дополнит меры, принимаемые на национальном уровне. В частности, 1 млрд евро будет направлен в Европейский инвестиционный фонд, чтобы стимулировать предоставление банками ликвидности малым и средним предприятиям. Комиссия хотела бы также предоставить кредитные каникулы заемщикам, пострадавшим от кризиса.

Другое предложение Комиссии связано с использованием средств структурных фондов ЕС для инвестирования в экономику пострадавших стран. Политика сплочения позволяет направить на эти цели 37 млрд евро. Страны ЕС смогут не возвращать неизрасходованные ранее средства структурных фондов (около 8 млрд евро) и использовать их в дополнение к 29 млрд евро, выделенным на этот год. Для поддержки уволенных работников и самозанятых лиц также можно задействовать средства Европейского фонда адаптации к глобализации, в 2020 г. они составят 179 млн евро. Кроме того, Комиссия предлагает расширить сферу деятельности Фонда солидарности ЕС для помощи наиболее пострадавшим государствам-членам, что сделает доступными еще 800 млн евро в 2020 г.

Среди других мер Европейской комиссии стоит отметить запуск ускоренной совместной процедуры закупок медицинских товаров и продление сроков подачи заявок для итальянских фермеров на финансовую поддержку в рамках Общей сельскохозяйственной политики. Для особенно сильно пострадавшей отрасли авиационных перевозок временно отменено действие регламента ЕС 95/93, по которому авиакомпании должны использовать не менее 80 % мест в аэропортах в течение определенного периода времени, чтобы удержать их в соответствующем периоде следующего года. В условиях почти полного прекращения авиасообщения выполнять данное требование авиакомпании не могли и несли огромные убытки. Опираясь

[21] European Commission. COVID-19: Commission sets out European coordinated response. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459 (дата обращения: 05.04.2020).

на Руководящие принципы Комиссии[22], Германия и Франция отменили запрет на экспорт медицинского оборудования в другие страны ЕС[23]. После этого в Италию были направлены миллионы масок и других защитных средств, а германские больницы начали принимать пациентов с коронавирусом из Франции и Италии.

Несмотря на активные действия институтов ЕС в марте — апреле, многие проблемы, связанные с преодолением последствий пандемии, оставались нерешенными. Наиболее пострадавшие страны, в первую очередь Италия и Испания, призвали создать на уровне ЕС механизм так называемых коронабондов, чтобы разделить долговое бремя между всеми государствами-членами. Однако, как и во время финансового кризиса 2008 г., против выступили Германия, Нидерланды, Австрия и Финляндия. Тогда Комиссия и ряд государств-членов предложили создать общеевропейскую программу страхования от безработицы SURE, с бюджетом до 100 млрд евро, поскольку рост безработицы будет высок во всех странах ЕС, особенно в наиболее пострадавших.

Обсуждение различных вариантов помощи пострадавшим экономикам государств-членов активно шло всю весну 2020 г. В итоге было решено увязать программу восстановления экономик государств-членов с финансированием в рамках многолетнего бюджета ЕС на 2021–2027 гг. Такой вариант стал возможен вследствие изменения германской позиции. В мае Германия и Франция выступили с совместным предложением создать фонд экстренной помощи пострадавшим от пандемии странам в размере 500 млрд евро, значительная часть из которых будет заимствована от имени ЕС на внешних рынках. Этот план был с энтузиазмом поддержан Комиссией. Однако сам процесс утверждения многолетнего бюджета на 2021–2027 гг. и связанного с ним плана восстановления был достаточно сложным[24].

---

[22] European Commission. COVID-19: Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf (дата обращения: 05.04.2020).

[23] Bulletin Quotidien Europe. № 12447, 16.03.2020.

[24] Подробнее см.: *Бабынина Л. О.* «Исторический» саммит ЕС: кто выиграл? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. № 4 (16). С. 15–22. URL:

На заседании Европейского совета, проходившем 17–21 июля, лидеры государств — членов ЕС смогли согласовать многолетние финансовые рамки (МФР) на 2021–2027 гг. в размере 1824,3 млрд евро, из которых 750 млрд составят средства фонда восстановления ЕС будущего поколения (Next Generation EU — NGEU)[25]. Часть средств для фонда NGEU Комиссия от имени ЕС заимствует на внешних рынках, что создаст солидарную финансовую ответственность Европейского союза.

Финансирование в рамках фонда ЕС будущего поколения будет распределено между Инструментом восстановления и повышения устойчивости (Recovery and resilience facility — RRF) и рядом программ, включенных в различные расходные статьи МФР 2021–2027 гг. Бюджет RRF составит 672,5 млрд евро, из которых 360 млрд будут выделены в виде кредитов, а 312,5 млрд — в виде грантов. Все остальные программы в рамках NGEU будут грантовыми. Таким образом, общая сумма грантов достигнет 390 млрд евро. Средства фонда ЕС будущего поколения будут распределены следующим образом: 70 % финансирования придется на 2021–2022 гг. и 30 % — на 2023 г. Из бюджета NGEU дополнительные средства получат программа ReactEU (47,5 млрд евро), направленная на решение острых экономических и социальных последствий пандемии, и Механизм гражданской защиты RescEU (1,9 млрд евро).

Выводы

Ситуация с противодействием коронавирусу и его последствиям в ЕС в очередной раз подтвердила существующее противоречие: с одной стороны, для более эффективного ответа на общие для Евросоюза вызовы ему необходимо иметь больше полномочий, с другой — государства-члены не готовы их передавать, особенно в политически чувствительных сферах.

---

http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Babynina42020.pdf (дата обращения: 05.10.2020).

[25] Council of the European Union. Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) — Conclusions. Brussels, 21 July 2020. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf (дата обращения: 30.07.2020).

В рамках своих полномочий Евросоюз старается отвечать на кризис, вызванный пандемией. Очевидно, что реакция ЕС на распространение коронавируса была запоздалой, но меры, принимаемые институтами Евросоюза для смягчения последствий пандемии, можно оценить как вполне эффективные. Из трех основных направлений деятельности ЕС — здравоохранение, мобильность и экономика — именно в последней приняты наиболее действенные меры, что во многом обусловлено объемом имеющихся здесь у Союза полномочий и инструментов, а также объективной заинтересованностью государств-членов в получении финансовой и иной помощи.

Нарушение функционирования Единого внутреннего рынка ЕС (ограничение свободы передвижения лиц и товаров) стало серьезным вызовом для объединения. Односторонние действия государств-членов, направленные на закрытие внутренних границ, запрет экспорта медицинского оборудования и транзита автотранспорта не просто привели к экономическим потерям, но и вошли в противоречие с правовой системой ЕС. Вероятно, и в будущем Союзу придется бороться с попытками подорвать верховенство закона.

Коронакризис нанес огромный ущерб внутренней солидарности ЕС, ее сохранение стало отдельной важной проблемой. Парадоксально, но одной из главных задач Евросоюза стала борьба с эгоизмом его членов. В итоге институты ЕС и государства-члены сделали многое для исправления допущенных ошибок. Однако урон, в том числе и в глазах общественного мнения, остается большим.

Для преодоления социально-экономических последствий пандемии необходимо сочетать усилия национальных и наднациональных органов. Отсутствие тесного и скоординированного сотрудничества в рамках объединения и односторонние меры на национальном уровне только усугубляют кризис и не могут стать решением проблем. Преодоление политических последствий и дальнейшее развитие интеграционного проекта будет зависеть от того, насколько объективно будут представлены результаты общеевропейского взаимодействия гражданам ЕС.

Действия ЕС по борьбе с социально-экономическими последствиями пандемии позволили государствам-членам направить реальные денежные средства непосредственно пострадавшим предприятиям и работникам. Возможно, такой опыт был бы интересен и для России, где на фоне пандемии также ожидается высокий рост безработицы.

Кризис либеральной демократии: от пандемии к массовым протестам

Роман Николаевич Лункин
доктор политических наук, заместитель директора, главный научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований, руководитель Центра по изучению проблем религии и общества Института Европы РАН

В статье проанализирован феномен антирасистских протестов, движения «Black Lives Matter» (BLM) в Европе как вызов для идеологии либеральной демократии. Движение BLM стало одним из важных политических факторов во время пандемии коронавируса. Реакция ведущих европейских политиков, включая лидеров ЕС, на требования движения продемонстрировала кризис либеральной демократии как идеологии, которая способна ограничить свободу самовыражения и свободу слова в целом и может вести к агрессивным акциям и пересмотру исторической памяти. Катализатором протестов стало введение карантина и самоизоляции в европейских странах (особенно в ходе второй волны). Основные настроения граждан не только в Европе, но и в других частях мира заключались в стремлении к изменениям и нежелании возвращаться к докарантинной жизни. Массовые протесты во время пандемии были сигналом для политических элит об открытом или скрытом недовольстве общества их идеологией.

Борьба с коронавирусом и последующее общественное брожение в разных странах мира, связанное с недовольством властью, поставило вопрос о новом мировом кризисе, на этот раз о кризисе либеральной демократии как идеологии. Еще до появления коронавируса предпринимались попытки предложить некие альтернативы современному либерально-демократическому порядку. Самым ярким шагом в этом направлении стало избрание президентом США Д. Трампа в 2017 г. Об угрозе либеральной демократии со стороны Трампа и России тогда заявляла кандидат от Демократической партии Хилари Клинтон[1].

---

[1] *Harris A.* Hillary Clinton and the decline and decline of liberal democracy. New documentary charts her life from feminist lawyer to failed presidential candidate. June 18,

Среди предложений о выходе из кризиса со стороны политических философов стоит отметить идею о реформе политики идентичности, которая зашла слишком далеко и создала «запрос на достоинство» (Ф. Фукуяма)[2], и «постлиберальную альтернативу» Патрика Денина, который отметил наличие непримиримых противоречий в современном либерализме и капитализме. Среди них — растущее неравенство, эгоистичный индивидуализм, беспрецедентная система государственного контроля на всех уровнях, власть «олигархата топ-менеджеров»[3]. При этом формально либерализм обещает всеобщее равенство, права и свободы человека. Фактически уже сложилась школа постлиберализма, предлагающая развивать локальные сообщества и укреплять социальную солидарность на основе традиции и идентичности в качестве выхода из идеологического тупика[4]. Пандемия не только заставила задуматься о ближайшем будущем, но и резко обострила часть противоречий (контроль граждан со стороны государства и провалы в борьбе с вирусом вызвали недовольство), а часть ожиданий воплотила в жизнь (повысила роль неформальной солидарности и малых сообществ, поставила вопрос о том, как преодолевать разногласия[5]).

В Европе кризис либеральной демократии (в отличие от текущих проблем демократии) не обсуждается столь явно, как в США. Во-первых, это затрагивает основы политической этики, общественного поведения, связанного с толерантностью и инклюзией. Во-вторых, успех этой идеологии напрямую ассоциируется с эффективностью Евросоюза как общего дела, основанного на «европейских ценностях» политкорректности. В обоих случаях критика либеральной

2020. The Irish Times. URL: https://www.irishtimes.com/opinion/hillary-clinton-and-the-decline-and-decline-of-liberal-democracy-1.4281606 (дата обращения: 09.10.2020).

[2] *Фрэнсис Фукуяма*. Идентичность: стремление к признанию и политика неприятия. М.: Альпина Паблишер, 2019.

[3] *Deneen P.* Why Liberalism Failed. University of Virginia, 2018.

[4] *Межуев Б.* Американская консервативная мысль в поиске «постлиберальной альтернативы». Русская идея. 08.10.2020. URL: https://politconservatism.ru/articles/amerikanskaya-konservativnaya-mysl-v-poiske-postliberalnoj-alternativy (дата обращения: 09.10.2020).

[5] *Громыко Ал. А.* Коронавирус как фактор мировой политики // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. №2. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran22020413.

демократии практически невозможна в Европе без того, чтобы поставить под вопрос весь европейский проект. В силу этого возникает болезненная ответная реакция, когда, к примеру, «правые популисты» ассоциируются в либеральной прессе исключительно с авторитаризмом и ксенофобией.

Критики ЕС ищут любую поддержку своей позиции, в том числе используя для этого фигуру Д. Трампа и высказывая симпатии к нему как к знаковой идеологической фигуре. Для руководства ЕС поводом заявить об опасности «популизма» для демократии, т. е. критики ЕС и идеологии либеральной политкорректности, стали и выборы в Европарламент 2019 г., и антирасистские протесты в США. Реакция на движение «Black Lives matter» на европейской почве показала противоречивость идеологии либеральной демократии, а также то, что угроза для нее исходит от нее самой, а не извне.

Новый этап политики идентичности

Один из очевидных ответов на вопрос, почему антирасистское движение прямо затронуло многих европейцев, заключается в том, что они испытали чувство сострадания по отношению к гонимым и мучимым афроамериканцам. Безусловно, жертвам полицейского произвола сочувствует большинство человечества, но в социальной форме сострадание к различным дискриминируемым группам воплощается именно в западном либеральном обществе. Ряды манифестантов быстро наполнились сторонниками гендерного равенства, жертвами домашнего и иного насилия, активистами ЛГБТ-движения.

Согласно опросам, проведенным во Франции, Германии, Италии, Испании и Британии, молодежь от 18 до 35 лет больше знает о протестах в США и поддерживает их, хотя около 60 % всех опрошенных одобряют BLM. При этом большинство полагает все же, что расизм является американской проблемой номер один, а не европейской. Обеспокоенность расизмом в Европе выразили около трети респондентов (только во Франции — более 40 %)[6]. Однако европейцы

[6] *Easley C.* Support for Black Lives Matter Stretches Over to the Other Side of the Atlantic. Morning Consult poll. June 25, 2020. URL: https://morningconsult.

четко понимают разницу между своим расизмом и американским. Далеко не все европейцы поддерживают радикальные действия движения. По данным британских опросов, большая часть респондентов не готова поддерживать снос памятников работорговцам[7]. Согласно анализу социальных сетей, BLM для людей, которые стали поддерживать этот протест после мая 2020 г., является символом или проводником защиты индивидуальных прав, и уже во вторую очередь касается прав меньшинств[8].

Высказывания представителей Еврокомиссии (ЕК) говорят об их решимости использовать протесты для начала нового этапа борьбы за права меньшинств, в еще более радикальном ключе, чем ранее. Президент ЕК Урсула фон дер Ляйен в обращении к Европарламенту прямо заявила о намерении укреплять законы о равенстве, бороться с «неосознанными предубеждениями». Обоснованием для новой политики исторической памяти является ее заявление: «Мы будем улучшать образование и знания об исторических и культурных причинах расизма». В итоге фон дер Ляйен объявила о намерении назначить первого в истории Комиссии координатора по борьбе с расизмом. Учитывая громкие заявления президента ЕК о превращении ЕС в «Союз равноправия» и о том, что «зоны, свободные от ЛГБТ, это зоны, свободные от человечества вообще», координатор по борьбе с расизмом, как и иные службы ЕС, рискует превратиться в «полицию нравов». О людях, думающих иначе, президент ЕК сказала определенно: «Им нет места в нашем Союзе»[9].

Активистка феминистского движения и комиссар ЕС по внутренним делам Илва Йоханссон высказалась в том же духе, на грани

---

com/2020/06/25/black-lives-matter-protests-europe-support/ (дата обращения: 09.10.2020).

[7] *Masters A.* UK Polling on Black Lives Matter. What questions have British polling companies asked? 15.09.2020. URL: https://medium.com/@theintersectuk/uk-polling-on-black-lives-matter-fd8320d82342 (дата обращения: 09.10.2020).

[8] *Tillery A. B.* What Kind of Movement is Black Lives Matter? The View from Twitter // The Journal of Race, Ethnicity, and Politics. 2019. September. Volume 4. Issue 2. P. 297–323. DOI: https://doi.org/10.1017/rep.2019.17 (дата обращения: 09.10.2020).

[9] State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary Building the world we want to live in: A Union of vitality in a world of fragility. 16 September 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 (дата обращения: 09.10.2020).

корректности по отношению к людям «белой расы». Она считает, что слишком много людей, живущих в Европе, верят, что «быть европейцем» значит «быть белым» — «это в корне и полностью неверно, и мы будем бороться с проявлениями этой веры». Йоханссон полагает, что надо разрушить «белое пространство», открыть глаза «белым» на окружающий расизм, лишить их былого комфорта[10].

Негативный дух BLM

Помимо позитивных черт антирасистского движения и его гуманистических мотивов стоит отметить скрытый в нем негатив. Во-первых, движение, которое призывает к открытости и демократичности по отношению к определенным группам, отнюдь не предполагает, что оппоненты движения могут также иметь свободу для своих высказываний. Движение BLM выступает против насилия и за милосердие к гонимым, но не готово быть милосердным к большей части общества, которое составляют либо его противники, либо люди, равнодушные к такого рода протестам или к протестам вообще. Крайним проявлением нетерпимости стала деятельность радикальных групп «черных пантер», заявивших о намерении создать черное этногосударство в США. Они подняли голову на волне протестов BLM, хотя и дистанцировались от него как слишком мирного.

Одна из основательниц движения Black Lives Matter в Торонто Юсра Хогали назвала белокожих «недочеловеками» с «дефектами черноты». Патрисса Каллорс призвала отказаться от выборов и снять президента США Д. Трампа с его поста немедленно[11]. Специальное заявление BLM было направлено против консервативных христиан и, в частности, телепроповедника Пэта Робертсона, заявившего, что движение разрушает христианство. Каллорс подчеркнула, что цель

---

[10] Black Lives Matter: Europe's anti-racism moment? European Policy Centre keynote address 16 July 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/black-lives-matter-europes-anti-racism-moment-european-policy-centre-keynote-address-16-july-2020_en (дата обращения: 09.10.2020).

[11] Основатели Black Lives Matter оказались марксистами. 25 июня 2020. URL: https://lenta.ru/news/2020/06/25/bolshevism (дата обращения: 09.10.2020).

движения — избавить мир от таких, как пастор Робертсон[12]. Свою трактовку христианской веры как идеологии, включающей в себя однополые браки, феминизм, аборт, в BLM считают единственно правильной.

Отделение BLM в Британии вызвало скандал своими призывами к отказу от полиции, к упразднению капитализма и заявлениями в поддержку Палестины в конфликте с «израильским сионизмом». Футбольная премьер-лига Англии после этого отказалась от лозунгов BLM, а президент совета депутатов британских евреев Мари Ван Дер Зил обвинил движение в разжигании ненависти и антисемитизма[13].

Во-вторых, активисты BLM готовы силой навязывать свое представление об исторической памяти. Это проявилось во время волны сносов и требований демонтировать памятники деятелям прошлого, подозреваемым в каком-либо угнетении. Борьба с памятниками никак не связана с современными расистскими или сексистскими настроениями в обществе и не поможет их преодолеть. Акты вандализма, даже с благими намерениями, воспитывают лишь нигилизм и анархизм в сознании людей, особенно молодых.

Противоречия со здравым смыслом не смущают активистов движения. В британском Бристоле был сброшен в реку памятник английскому работорговцу и общественному деятелю Эдварду Колстону, жившему в XVII–XVIII вв. В Лондоне был осквернен памятник У. Черчиллю. Британские активисты в рамках проекта Topple the racists («Свалим расистов») составили список статуй, подлежащих сносу. Туда вошли памятники мореплавателю Френсису Дрейку и адмиралу Горацио Нельсону. Мэр Лондона, лейборист Садик Хан, создал специальный комитет по оценке памятников, названий улиц и зданий на предмет прославления личностей, связанных с рабовладением. 9 июня власти Лондона демонтировали памятник работорговцу

---

[12] Statement by Patrisse Cullors, Executive Director, Black Lives Matter Global Network in Response to Pat Robertson's Comments on the Black Lives Matter Movement. September 12, 2020. URL: https://blacklivesmatter.com/statement-by-patrisse-cullors-executive-director-black-lives-matter-global-network-in-response-to-pat-robertsons-comments-on-the-black-lives-matter-movement/ (дата обращения: 09.10.2020).

[13] Британский BLM выступил против Израиля, полиции и капитализма. Теперь английский футбол дистанцируется от движения. 05.07.2020. URL: https://www.sports.ru/tribuna/blogs/odukhevremeni/2799732.html (дата обращения: 09.10.2020).

Роберту Миллигану, владевшему плантациями на Ямайке, после того как протестующие в Бристоле снесли статую Колстона.

В Брюсселе 11 улиц переименуют в честь феминисток и других борцов за гендерное равенство. В других бельгийских городах демонтировали статуи королю Леопольду II[14]. В Париже в Музее примитивного искусства чернокожий мужчина попытался унести с собой экспонат (надгробный столб народа бари), обвинив французов в грабеже. Французские активисты также призвали к переоценке роли министра финансов при «короле-солнце» Людовике XIV Жана-Батиста Кольбера, который составил так называемый «Черный кодекс» для рабов во французских колониях. Бывший премьер Жан-Марк Эйро, который руководит Фондом памяти рабовладельческих времен, потребовал переименовать зал в Национальном собрании, носящий имя Кольбера. В Ирландии и Испании протестующие выступили против памятников Колумбу.

Европейские политики, включая руководство ЕС, стали заложниками экстремистских действий движения BLM. В мировоззрении BLM, выраженном в лозунгах, плакатах, требованиях активистов, есть элементы, которые опасно не только оспаривать, но и даже мягко подвергать сомнению современному либеральному политику. Это представление о фактической сакральности и незыблемости системы общественной политкорректности. В своей «непогрешимости» она может менять названия книг, вычеркивать эпизоды из фильмов, запрещать цитировать Библию. Это также приоритет прав любых меньшинств над правами большинства (иных рас и цветов кожи в Европе над «белым европейцем»).

Один из самых значимых элементов для общественного сознания европейских стран — обязательство принимать иммигрантов в свою культуру, даже если это сопряжено с риском для жизни, ростом криминала и непривычным поведением приезжих. Нельзя сказать, что Европа в реальности наводнена иммигрантами, а ислам становится более значимым, чем христианство. Ситуация очень разная в зависимости от обстоятельств каждой страны, многие страхи сильно

---

[14] Протестами против расизма воспользовались активисты движения Reparons L'Histoire («Починим историю»), которые давно требовали убрать статуи Леопольда из-за его жестокой политики в африканском Конго.

преувеличены и существуют только в виртуальном идеологическом пространстве. Показательно, что в Польше и Венгрии, где иммигрантов мало, больше всего противников неконтролируемой иммиграции и приема беженцев в страну. Всему виной навязываемое этим государствам со стороны ЕС гостеприимство, которое в этих консервативных странах вызывает наиболее радикальную ответную реакцию.

Ответ политиков на протесты показывает, что у европейского истеблишмента нет инструментов для борьбы с «либеральным экстремизмом» BLM. Многие политики, искренне или нет, соглашаются с требованиями «либеральных экстремистов». По сути, правоту протеста BLM признали председатель ЕК Урсула фон дер Ляйен и большинство депутатов Европарламента. Канцлер Германии Ангела Меркель и президент Франции Эммануэль Макрон присоединились к заявлениям о том, что в Европе нет места расизму и дискриминации, но заняли более взвешенную позицию. А. Меркель осудила расизм, но в отношении Германии сделала больший акцент на «позоре» антисемитизма[15]. Претендент на пост председателя правящей немецкой партии «Христианский демократический союз» (ХДС) Фридрих Мерц вообще заявил, что в Германии расизма нет и это чисто американская проблема. Ранее глава «Социал-демократической партии Германии» (СДПГ) Саскиа Эскен заявила о наличии среди органов правопорядка ФРГ «латентного расизма», что вызвало возмущение общественности[16]. Э. Макрон раскритиковал антирасистские протесты и выступил против сноса любых памятников: «Мы — нация, где каждый, вне зависимости от происхождения и вероисповедания, может найти себе место». По его словам, часть протестующих использует протест в своих целях[17].

---

[15] Выступление на церемонии в Берлине, посвященной 70-летию создания Центрального совета евреев в Германии: Merkel Laments Continuing ‘Disgrace’ of Antisemitism in Germany in Speech to Jewish Leaders. by Ben Cohen. ALGEMEINER. COM. SEPTEMBER 15, 2020.

[16] Возможный преемник Меркель отверг обвинения полиции Германии в расизме. Германия. Берлин, 15:04. 11 июня 2020. ИА Красная Весна. URL: https://rossaprimavera.ru/news/512e0072 (дата обращения: 09.10.2020).

[17] Президент заверил, что не намерен идти на компромисс в борьбе с расизмом, антисемитизмом и дискриминацией. 15.06.2020. URL: https://p.dw.com/p/3dlUx (дата обращения: 09.10.2020).

Наиболее смело из всех европейских политиков выступил премьер-министр Британии Борис Джонсон. Он назвал абсурдным и позорным снос исторических памятников, заметив на странице в Twitter, что протесты были взяты под контроль экстремистами. Джонсон призвал не подвергать редактуре и цензуре прошлое страны — «памятники напоминают о прошлом и всех сделанных ошибках, и снести их — это солгать по поводу нашей истории и сделать более скудным процесс образования будущих поколений»[18].

Антирасизм против демократии?

Политики в западноевропейских странах слишком долго выстраивали совсем не либеральную в смысле последствий для свободы самовыражения и высказываний систему политкорректности. Свобода маневра внутри политического поля оказалась максимально сужена: любой шаг в сторону от идеологических принципов BLM и руководства ЕС считается «популизмом», «ксенофобией», а то и прямо ассоциируется с «нацизмом». Пример — намеренная маргинализация и изгнание из коалиций партии «Альтернатива для Германии», недопуск к каким-либо постам представителей фракции «Идентичность и демократия» в Европарламенте после выборов 2019 г. Лидеры ЕС продемонстрировали столь же недемократичное поведение (с поправкой на воспитание и образование), как и активисты BLM, громившие статуи мореплавателей и промышленников прошлого.

Почва для продвижения идей BLM была подготовлена в леволиберальной среде уже давно. Выразителями идей позитивной дискриминации стали профессора многих университетов США и Европы. Особенно отличилась профессор Кембриджа Приямвада Гопал. Она написала в Twitter, что «белые жизни не имеют значение», пояснив: «Сейчас у нас появилась возможность нанести решительное поражение белым, сломать их сопротивление, уничтожить их как класс и заменить их жизни жизнями цветных и ЛГБТ». Социолог из Кембриджа

---

[18] *Барановская М.* Борис Джонсон назвал абсурдным и позорным снос исторических памятников в Великобритании. 13.06.2020. URL: https://p.dw.com/p/3diK7 (дата обращения: 09.10.2020).

Ноа Карл был уволен за то, что исследовал связь преступности среди мигрантов и антииммигрантских настроений. Многие профессора в США открыто поддерживают погромы и дают инструкции по сносу памятников[19].

Характерна критика резолюции Европарламента в поддержку BLM со стороны шведских журналистов Рони Берггрена и Эмми Микаэльссона. Одним из инициаторов резолюции была экс-министр культуры и демократии Швеции Алис Кунке. В документе осуждается «структурный расизм» в США, а также «провокационная риторика» Трампа. Шведские журналисты отметили, что ЕС поддержал крайне левое движение, которое хочет упразднить полицию, а его основатели открыто признают себя «профессиональными марксистами»: «Одна из основательниц Патрисса Каллорс даже признала, что среди важнейших целей Black Lives Matter — прогнать Дональда Трампа из Белого дома. Таким образом, мы наблюдаем движение с четкими политическими мотивами. Одними правами человека дело не ограничивается — это пагубный, разрушительный активизм под легальным прикрытием, нездоровый и несовместимый с демократическими идеалами»[20].

Система политической идеологии, в рамках которой постоянно воспроизводится чувство вины «белого европейца» перед самыми разными группами в разные периоды истории, — это замкнутый круг. В нем нельзя избежать обвинения, неважно, молчит «белый человек» или занимает высокий пост. Отсюда коренной конфликт современной европейской жизни: наряду с консервативным движением против системы подавления и преодоления традиционной идентичности европейцев возникла почва для агрессивного неолиберального движения (где борьба с расизмом лишь один из элементов). В ходе демонстраций 2020 г. было видно столкновение крайних проявлений двух идеологий. На улицах Лондона и Парижа напрямую

---

[19] *Никифорова В.* Интеллигенция Запада разжигает ненависть против белых // Взгляд. Деловая газета. 05.07.2020. URL: https://vz.ru/world/2020/7/5/1048364.html (дата обращения: 09.10.2020).

[20] Шведские публицисты: Европарламент опозорился, поддержав движение BLM. 28 июня 2020. URL: https://eadaily.com/ru/news/2020/06/28/shvedskie-publicisty-evroparlament-opozorilsya-podderzhav-dvizhenie-blm (дата обращения: 09.10.2020).

схлестнулись представители BLM и правых группировок, в частности, «Поколения идентичности», организации, известной своей антииммигрантской риторикой. На парижских зданиях противники BLM вывешивали транспаранты с надписями в защиту «жертв антибелого расизма», вступая в перепалку с «антирасистами». В ходе уличных драк обе стороны проявили себя не с лучшей стороны.

* * *

Катализатором движения BLM в Европе (в отличие от более специфической предвыборной ситуации в США) стали последствия введения (в ряде стран повторного) карантина и мер самоизоляции. Если в начале пандемии граждане большинства стран почти полностью доверяли своим правительствам, то в дальнейшем стали возникать сомнения в разумности и законности принимаемых мер по ограничению прав и свобод людей. Общим настроением граждан не только в Европе, но и в других частях света стало стремление к переменам и нежелание возвращаться к «прежней» докарантинной жизни.

Согласно исследованию центра «Ipsos», проведенному для Всемирного экономического форума, более 70 % опрошенных в 28 странах хотят, чтобы мир значительно изменился и стал более устойчивым и справедливым, чем до пандемии. Таких людей 78 % в Германии, по 85 % в Польше, Италии, Франции и 87 % в Британии, но список сторонников перемен возглавляют Колумбия и Россия (94 %). Намного больше разброс в ответах на вопрос о том, хотели бы люди изменить свою жизнь или же вернуться к прежней до коронакризиса. В Германии, Нидерландах, Швеции, Британии общество расколото пополам — половина все-таки надеется вернуться к прежней жизни. В Венгрии, Испании, Франции, Польше, Италии уже более 60 % тех, кто собирается изменить свою жизнь. Россия и в этом списке находится в топе тех, кто собирается менять свою жизнь значительно (85 %)[21].

На этом фоне в ряде стран стало более заметно разделение общества на сторонников и противников перемен. По-иному в свете новых обстоятельств видится и то, что половина европейцев доверяет

[21] Люди хотят серьезных изменений, а не просто возврата к прежней жизни // Ipsos. 16.09.2020. URL: https://www.ipsos.com/ru-ru/global-survey-unveils-profound-desire-change-rather-return-how-life-and-world-were-covid-19 (дата обращения: 09.10.2020).

институтам ЕС, а половина — нет[22]. В этом также можно усмотреть непонимание текущей роли ЕС и позиции его руководства со стороны респондентов.

Интуиция массового сознания в Европе говорит о том, что навязывание даже самых благих идей приводит к дестабилизации демократических институтов и росту разочарования демократией в обществе. Но не стоит рассматривать происходящее только как вызов для либеральной демократии. Такая постановка вопроса все равно исходит из представления о ее безгрешности и нападках на нее извне. В этом случае либеральная демократия ведет себя так же, как авторитаризм в «кольце врагов», а европейские элиты продолжают жить в прежней иллюзорной системе координат[23]. Она продолжит делать все новые ошибки, превращаясь в «недемократичный либерализм» в Западной Европе[24] и в еще более «нелиберальную демократию» в Восточной Европе и России. Речь идет о насущной и постепенной ревизии современного либерализма в целом.

---

[22] SDG 16 — Peace, justice and strong institutions. European Commission services, Eurobarometer, Eurostat. May 2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=SDG_16_-_Peace,_justice_and_strong_institutions#Access_to_justice (дата обращения: 09.10.2020).

[23] *Энтин М.Л.* Безальтернативный характер развития ЕС // Современная Европа. 2020. № 4. С. 25–36. DOI: http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420202536 (дата обращения: 09.10.2020).

[24] When illiberal forces win, the answer is more — not less — democracy. 06.06.2018. URL: https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/06/when-illiberal-forces-win-the-answer-is-more-not-less-democracy (дата обращения: 09.10.2020).

Популизм и «корона»: как пандемия влияет на правопопулистские партии Европы?

Петр Викторович Осколков
кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН

Пандемия COVID-19 — это серьезный вызов не только для здоровья жителей ЕС и экономической сферы, но и для политического поля. Различные политические силы вырабатывают собственные стратегии поведения в условиях пандемии, успех которых во многом будет зависеть от дальнейшей кризисной динамики. Автор анализирует уже имеющийся эффект и возможные последствия распространения в мире коронавируса для правопопулистских партий Европейского союза: может ли популизм извлечь выгоду из сложившейся ситуации, пройти «тест на прочность» в кризисных условиях и реабилитироваться до очередных национальных выборов.

Популизм (правый и левый) — явление, существовавшее в политике всегда. Но пристальное внимание на него обратили не так давно (преимущественно в отношении европейской и американской политики). В поле зрения политической науки он находится примерно последние 50 лет (с публикации хрестоматийного сборника под редакцией Э. Геллнера и Г. Ионеску[1]). Особое внимание в последние 10 лет уделяется правому популизму: интерес к нему подогревался громкими предвыборными кампаниями Г. Вилдерса, М. Ле Пен и М. Сальвини, а также победами на выборах Д. Трампа и Ж. Болсонару.

Что же такое популизм? В самом общем виде его можно определить как политическую стратегию, основанную на обращении к народу, антиэлитизме, предпочтении прямой демократии, видении «народа» как однородного организма. Если мы говорим о правом популизме, он также комбинируется с национализмом (или же нативизмом — противопоставлением условных «своих» условным «чужим»).

---

[1] Populism: Its Meaning and National Characteristics / ed. by Gh. Ionescu and E. Gellner. New York: Macmillan, 1969. 263 p.

Очевидно, что популизм стремится предлагать демонстративно упрощенные решения сложных политических и социально-экономических проблем, а также не обходит стороной ни один «горячий» вопрос публичного дискурса, потому что только на таких, насущных и широко обсуждаемых, вопросах он и может привлечь к себе внимание избирателей. Как же европейский правый популизм отреагировал на заставивший всю планету застыть в карантинном ожидании коронавирус COVID-19?

Безусловно, пока рано подводить итоги, пандемия еще не преодолена, а для правопопулистских партий еще не настал очередной момент истины — первые после кризиса выборы в национальные парламенты. Однако два аспекта уже очевидны.

Во-первых, предсказуемо, популистские партии попытались извлечь тактические выгоды из возникновения новой насущной проблемы. Закрытие границ, ограничение иммиграции, концентрация полномочий в рамках национального государства — не к этому ли они призывали все эти годы? Неэффективность (якобы имеющая место) наднациональной системы управления в ЕС — не об этом ли они говорили в каждом публичном заявлении?

Казалось бы, основные их программные пункты подтвердились сами собой. Как минимум актуализируется правопопулистская повестка в сфере биополитики: именно ей, т. е. отношению государства к телесной жизни человека, по сути, посвящена в той или иной степени популистская риторика. Свобода передвижения, этические аспекты прав ЛГБТ, абортов и эвтаназии давно находятся в фокусе популистских идеологов, а тема эпидемии и пандемии неизбежно превращается в торжество биополитики. Как писал Дж. Агамбен, «за долгим антагонистическим процессом, ведущим к признанию формальных прав и свобод, вновь обнаруживается тело священного человека с его двойственным суверенитетом, его жизнью, которую нельзя принести в жертву, но, тем не менее, можно отнять»[2]. Отношение к человеческой жизни, к человеческому телу во время массового распространения карантина, «социальной дистанции», обязательного ношения средств защиты невольно подкрепляет и обосновывает — хотя бы

[2] *Агамбен Дж.* Homo sacer. Суверенная власть и голая жизнь. М.: Европа, 2011. С. 17.

и на подсознательном уровне — биополитическую риторику правых популистов, националистов и радикальных консерваторов.

При этом популисты, только стремящиеся к власти (оппозиция) и уже пришедшие к ней, реагируют на коронакризис по-разному.

Оппозиционные правопопулистские партии привычно критикуют действующие правительства — на этот раз за бездействие или позднее реагирование. Марин Ле Пен раскритиковала «религию открытых границ», лидер фракции «Альтернативы для Германии» в бундестаге Алиса Вайдель высказалась о «догме открытых границ». Когда правительство Нидерландов в начале апреля отказалось вводить обязательный lockdown в стране, оставив это на усмотрение отдельных компаний, с требованиями обязательного карантина и жесткой критикой правительства выступили именно правопопулистские «Форум за демократию» Тьерри Бодэ и «Партия свободы» Геерта Вилдерса. Наибольшие шансы обратить ситуацию в свою пользу — у лидера итальянской «Лиги» Маттео Сальвини, уже полгода пытающегося спровоцировать отставку правительства Джузеппе Конте, которое он был вынужден покинуть[3]. Впрочем, Сальвини изначально оказался плохо осведомлен: резкий рост заражения коронавирусом он, по традиции, приписал иммигрантам из Северной Африки, прибывающим в Италию по морю.

Правопопулистские партии, уже находящиеся у власти, стремятся предельно расширить свои полномочия. Так поступил венгерский премьер-министр Виктор Орбан, который с 30 марта ввел в стране чрезвычайное положение, присвоил себе особые законодательные полномочия («указное право») и предложил ввести уголовную ответственность за распространение ложных сведений — вплоть до 5 лет тюремного заключения. Не исключено, что последняя мера может быть применена для того, чтобы существенно ограничить свободу прессы в стране.

Во-вторых, оппозиционные и правительственные правопопулистские партии пока не прошли проверку на прочность в кризисной ситуации. С одной стороны, сложно сказать, что ее прошли и партии мейнстрима, не относящиеся к популистам — в возникшей панике

---

[3] *Дунаев А.* Коронавирус для ультраправых. Чем обернется эпидемия в Италии. Московский Центр Карнеги, 28.02.2020. URL: https://carnegie.ru/commentary/81175 (дата обращения: 09.04.2020).

мало кто из партийных деятелей смог показать себя спасителем нации. С другой — непопулистские партии мейнстрима и не нуждаются в каждодневном подтверждении своей правоты, их стратегия не строится на постоянном оспаривании действий условной элиты и предложении альтернативных решений. А популистские политические силы как раз на этом и основывают свои претензии на вхождение во власть.

Одна из наиболее распространенных точек зрения по поводу эффективности популистских стратегий партий заключается в том, что, получив реальную возможность отправления публичной власти, они с ней не справляются — о чем говорит пример «Истинных финнов» или «Австрийской партии свободы». Либо же, придя к власти, они постепенно преобразуют всю политическую систему в антидемократическом направлении: это демонстрируют примеры польской «Право и справедливость» и венгерского «ФИДЕС».

Получив шанс предложить сейчас альтернативную повестку, большинство популистов не справились с неожиданно свалившейся на них ответственностью. Бельгийский «Фламандский интерес», нидерландский «Форум за демократию», французское «Национальное объединение» и другие игроки лишь следуют указаниям и нормам, выработанным мейнстримом. Не забывая при этом о своих «традиционных» пунктах — к примеру, лидер «Фламандского интереса» Том Ван Грикен написал 4 апреля в Twitter: «Все остановилось, кроме мусульманского террора и массовой миграции... Двое убитых и семь раненых в результате ножевой атаки во Франции, которую совершил беженец из Судана». Действительно, есть вещи, которые не прекращаются даже во время пандемии, но в нынешних условиях антиисламские призывы вряд ли остаются актуальными.

Как верно отметила британский политолог М. Пальярелло, «если раньше врагом был мигрант, то теперь враг — это мигрант, у которого коронавирус»[4]. Популистские партии могут исходить из того, что пандемия прекратится и приоритеты избирателей вернутся на круги своя, но сейчас им стоило бы больше внимания уделять борьбе с вирусом, а не с миграцией. Некую собственную мини-программу

[4] *Smith A.* Coronavirus used by European populist right to challenge E.U. open borders. NBC News, 07.03.2020. URL: https://www.nbcnews.com/news/world/coronavirus-used-european-populist-right-challenge-e-u-open-borders-n1149491 (дата обращения: 09.04.2020).

действий предложила лишь «Альтернатива для Германии», но и она не отличается оригинальностью.

Другой британский исследователь Д. Халикиопулу отмечает, что популисты, «работающие» на эмоциональной риторике, сейчас потеряют свою привлекательность, т. к. в условиях пандемии избиратели предпочтут хладнокровную компетентность и экспертные мнения[5]. Директор программы изучения общества, культуры и политики Университета Джона Хопкинса Э. Лангенбахер считает, что протестное голосование за популистские партии — это своего рода «роскошь», которую избиратели не смогут себе позволить в условиях кризисного и посткризисного реагирования[6].

Однако данные прогнозы краткосрочны, и указанные тренды — отражение момента. Можно предположить, что после преодоления пандемии популизм найдет способ реабилитироваться, в том числе приписав себе часть заслуг партий мейнстрима (в том, что касается закрытия границ и других ограничений). Очевидны катастрофические последствия пандемии для мировой экономики: множество людей и домашних хозяйств либо потеряют стабильный доход, либо долго будут восстанавливать его после вынужденной остановки бизнеса. И часть оказавшихся в сложной ситуации избирателей окажется восприимчива к упрощенным решениям и эмоциональной риторике, которые вновь предложат им популисты. Д. А. Пареньков справедливо замечает, что в условиях масштабных кризисов растет спрос на «консервативные ценности»[7], а большая часть правопопулистских партий ЕС провозглашают себя именно оплотом здравого консерватизма.

---

[5] *Halikiopoulou D.* The pandemic is exposing the weaknesses of populism, but also fueling authoritarianism. The London School of Economics and Political Science, 01.04.2020. URL: https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/04/01/covid-19-is-exposing-the-weaknesses-of-populism/ (дата обращения: 09.04.2020).

[6] *Langenbacher E.* Has the Coronavirus Pandemic Broken the Populist Fever? American Institute for Contemporary German Studies, 26.03.2020. URL: https://www.aicgs.org/2020/03/has-the-coronavirus-pandemic-broken-the-populist-fever/ (дата обращения: 09.04.2020).

[7] *Пареньков Д.* Коронавирус повышает запрос на консервативные ценности. Актуальный комментарий, 18.03.2020. URL: http://actualcomment.ru/koronavirus-povyshaet-zapros-na-konservativnye-tsennosti-2003181444.html (дата обращения: 09.04.2020).

Выводы

Перед лицом нового глобального кризиса, в этот раз биологического происхождения, правый популизм демонстрирует два (ожидаемых) тренда. С одной стороны, он стремится использовать ситуацию в своих интересах — критикуя действия правительств, указывая на кризисное подтверждение того, о чем они уже давно говорили (необходимость закрытия границ, ограничение миграции, приоритет суверенных прав национальных государств, биополитическая риторика), присваивая себе дополнительные полномочия (в случае «популизма власти»). С другой — пока им не удалось показать себя «спасителями наций», переориентировать риторику на новые вызовы, предложить эффективную альтернативу действиям партий мейнстрима.

Но говорить о том, что вирус «убьет» популизм, не стоит: запрос на «экспертное правление» краткосрочен, и часть избирателей, понесших существенные экономические потери, не останется глуха к простым решениям, которые им предложат популисты. Так что европейский популизм не стоит списывать со счетов — в каком-то смысле корона ему даже к лицу.

Проблемы функционирования политических систем европейских стран и различных идеологических семей в условиях мирового кризиса, безусловно, представляют интерес и для российских исследователей и государственных органов — с точки зрения понимания специфики европейского политического процесса, прогнозирования дальнейшего развития ситуации в странах ЕС и экстраполяции европейских реалий на российские условия.

«Зеленое восстановление» ЕС: морские компоненты

Марина Львовна Колесникова
научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН

16 сентября председатель Европейской комиссии Урсула фон дер Ляйен в своем выступлении перед Европейским парламентом представила программу действий ЕС для выхода из вызванного пандемией кризиса, а также дальнейшего «зеленого восстановления». Переход ЕС на новые экономические, экологические и социальные позиции с целью определения глобальной повестки развития требует разносторонних структурных и технологических реформ. Эти установки основаны на использовании возможностей морской («синей») экономики ЕС и определяют пути ее развития, включая отдельные отраслевые и региональные направления.

16 сентября 2020 г., выступая на пленарной сессии Европейского парламента, председатель Европейской комиссии (ЕК) Урсула фон дер Ляйен определила основные пути развития Евросоюза, высказав мнение по ряду актуальных для ЕС вопросов. Она подчеркнула важность достижения целей «Европейской зеленой сделки» как программы трансформации ЕС в «первый климатически нейтральный континент к 2050 г.»[1]. Она заявила о необходимости «системной модернизации экономики, общества и промышленности», что не только позволит вывести ЕС из кризиса, связанного с пандемией, но и даст толчок к переходу на новый уровень цифрового, экономического, экологического, социального, культурного и глобального существования.

Основой для формулирования программ экономического восстановления ЕС и решения заявленных задач стал комплекс принятых

---

[1] State of the Union address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary. 16 September 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_1655 (дата обращения: 09.10.2020).

стратегических документов и практических мероприятий по их реализации, проведенных не только в период пандемии COVID-19, но и в ходе плановой деятельности по реализации концепции «синей экономики», а также разработки «зеленого» и «цифрового» переходов. В качестве основных факторов, влияющих на достижение указанных целей, можно выделить указанные ниже.

Финансовая поддержка: основные инструменты

На финансирование восстановления и устойчивого развития ЕС предполагается направить около 1,8 трлн евро. Предусмотренные средства будут способствовать перезагрузке экономики и продвижению к поставленным целям, в первую очередь — переходу к новому климатическому формату. 21 июля 2020 г. Европейский совет согласовал пакет из двух финансовых инструментов, которые должны стать основой для решения задач социально-экономического — «зеленого» — восстановления, а также «цифрового» перехода ЕС. Основной инструмент — бюджет на 2021–2027 гг. в размере 1,074 млрд евро. В качестве второго, дополнительного и усиливающего основную бюджетную программу, определен Фонд ЕС следующего поколения. Он предполагает заимствование средств на финансовых рынках, сумма которых может достичь 750 млрд евро[2], что сопоставимо с оборотом «синей экономики» ЕС в 2018 г.[3]

Анализ документов, подготовленных в ЕС в последнее время, показывает значение морского фактора для достижения «зеленых» целей, что непосредственно отражается в финансовых программах. Финансирование будет осуществляться в рамках основного семилетнего бюджета. На программы, связанные с природными ресурсами и окружающей средой, планируется выделить 401,7 млрд евро,

---

[2] Special meeting of the European Council. European Council. 21 July 2020. P. 42, 48. URL: https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf (дата обращения: 10.10.2020).

[3] EU Blue Economy Report. 2020. P. VII. URL: https://ec.europa.eu/jrc/en/news/2020-blue-economy-report-blue-sectors-contribute-recovery-and-pave-way-eu-green-deal (дата обращения: 09.10.2020).

из них 6,7 млрд — на Европейский фонд морского и рыбного хозяйства[4]. 14 января ЕК предложила Инвестиционный план для реализации «Европейской зеленой сделки». В перечень сфер деятельности, нуждающихся в инвестициях для перехода к климатически нейтральной и экологически устойчивой экономике, включена и «синяя экономика»[5].

17 сентября ЕК опубликовала Ежегодную стратегию устойчивого роста на 2021 г. — руководство по реализации Фонда восстановления и устойчивости — основного инструмента Фонда ЕС следующего поколения[6]. Выпущены два сопутствующих рабочих документа (руководящие указания и образец плана для стран — членов ЕС), которые должны облегчить разработку программ реформирования национальных экономик в соответствии с параметрами, указанными в стратегии. Проекты рекомендуется представлять до 30 апреля 2021 г. Выполнение требований стратегии окажет влияние на все области жизни ЕС, включая морское хозяйство.

Специфика морской деятельности и ее взаимосвязь с экономикой ЕС в совокупности с комплексным подходом к достижению поставленных целей определяют синергетический эффект от реализации других финансовых программ (социальных, научных, образовательных и т. д.). Посредством целевых и косвенных капиталовложений — с помощью различных финансовых инструментов ЕС, опосредованно влияющих на ее развитие, будут решаться задачи, связанные с использованием ресурсов Мирового океана и управлением ими.

---

[4] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The EU budget powering the recovery plan for Europe. COM (2020) 442 final. 27.05.2020. P. 20.

[5] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Sustainable Europe Investment Plan European Green Deal. COM (2020) 21 final. 14.01.2020.

[6] Next Generation EU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy. 17 September 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658 (дата обращения: 09.10.2020).

«Зеленая» и «цифровая» трансформации

Лейтмотивом изменений в экономике и жизни граждан в ЕС выступает направленность на «зеленую» и цифровую трансформации. В рамках поддержки «зеленого» перехода и достижения климатической цели по сокращению выбросов углекислого газа на 55 % в 2030 г. (по отношению к уровню 1990 г.) перед странами — членами ЕС ставятся задачи обеспечения инвестициями и проведения реформ в области развития «зеленых» технологий. Они включают реорганизацию энергетической и транспортной сфер, декарбонизацию промышленности, переход к экономике замкнутого цикла, оптимизацию управления водными ресурсами, а также создание условий для сохранения и восстановления биоразнообразия[7].

«Цифровой» переход предусматривает развертывание сетей высокой пропускной способности (5G, оптоволокно), продвижение технологий искусственного интеллекта, цифровизацию государственного управления и т.д. Планы ЕС опираются на развитие других научных разработок, а также перспективных отраслей (например, прибрежной возобновляемой энергетики).

Документы, разработанные в рамках обеспечения «цифрового» перехода, будут во многом определять развитие морской деятельности ЕС и его информационно-технологическое обеспечение. 19 февраля 2020 г. была обнародована Европейская стратегия в области данных, нацеленная на создание единого рынка цифровых данных в ЕС[8]. Она включает вопросы формирования Европейской среды единого морского окна, которая создается как правовая и техническая основа электронной передачи отчетной информации по заходу судов стран — членов ЕС в порты Евросоюза[9].

---

[7] Communication from the Commission. Annual Sustainable Growth Strategy 2021. COM (2020). 575 final. 17.09.2020.

[8] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European strategy for data. COM (2020) 66 final. 19.02.2020.

[9] Regulation (EU) 2019/1239 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 establishing a European Maritime Single Window environment and repealing Directive 2010/65/EU.

Процессы цифровой трансформации морских секторов будут опираться на другие программы и документы ЕС, в том числе разработанные в рамках программы «Цифровой Европы»[10].

Морские / «синие» акценты стратегического мышления ЕС

10 марта ЕК опубликовала «Новую индустриальную стратегию для Европы»[11]. Двойной характер трансформационных изменений должен поддержать промышленную конкурентоспособность ЕС, сделав ее «стимулятором и инструментом реализации перемен и инноваций», что распространяется на судостроительную промышленность. Одним из приоритетных направлений признается развитие устойчивых транспортных судов[12].

11 марта опубликован Новый план действий по развитию экономики замкнутого цикла, реализация отдельных пунктов которого связана с морской тематикой. Речь идет о разработке дефиниции «безопасного операционного пространства», а также возможного обсуждения международного соглашения об управлении природными ресурсами. В ЕС считают, что внедрение данного понятия в мировую практику позволит обеспечить использование природных ресурсов в пределах пороговых значений[13]. Учитывая усиление внимания ЕС к проблемам эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана, подобные намерения могут оказать влияние на разработку подходов к управлению морепользованием.

---

[10] Digital Europe Draft. Orientations for the preparation of the work programme(s) 2021–2022. European Commission. 16 September 2020. URL: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-investing-digital-digital-europe-programme (дата обращения: 08.10.2020).

[11] Communication from the Commission. A New Industrial Strategy for Europe. COM (2020) 102 final. 10.03.2020.

[12] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. COM (2020) 456 final. П. 4.1. 27.05.2020.

[13] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new Circular Economy Action Plan. COM (2020) 98 final.

ЕС нацелен на полную регенерацию своих морских и пресноводных экосистем[14]. 20 мая, в соответствии с программой «Европейской зеленой сделки», принят стратегически важный документ — новая редакция Стратегии по биоразнообразию до 2030 г. и сопутствующий план действий. Пакет документов должен способствовать решению проблем сохранения ресурсов Мирового океана и восстановления «хорошего экологического состояния» морских экосистем. Он опирается на законодательство ЕС, в том числе в части применения Директивы по морскому пространственному планированию (2014 г.) и Рамочной директивы по морской стратегии (2008 г.). Таким образом, действия в области сохранения биоразнообразия основываются на применении инструментов «синей экономики» и «синего роста» ЕС (в первую очередь морского пространственного планирования). Кроме того, в рамках «Дипломатии Зеленой сделки» ЕС[15] предусмотрены действия для продвижения ЕС в качестве глобального лидера в морской сфере[16]. К ним можно отнести планы заключить к концу 2020 г. международное соглашение о морском биоразнообразии районов за пределами национальной юрисдикции[17].

20 мая издан не менее важный для ЕС документ — стратегия «От фермы до вилки», выполнение которой обеспечит Евросоюзу переход к устойчивой продовольственной системе, а также достижение климатических целей и решение задач по сохранению биоразнообразия. Содействуя переходу к устойчивому производству морской продукции (рыбы, морепродуктов, водорослей), она окажет влияние

---

[14] Regenerating our Ocean and Waters by 2030. European Commission. June, 2020. P. 8. URL: https://era.gv.at/object/document/5389/attach/Oceans_and_waters.pdf (дата обращения: 09.10.2020).

[15] Неформально «зеленая дипломатия» определяется как «особая форма классической дипломатии, адаптированная к специфике и универсальности экологических проблем» // Iftime E. Green diplomacy — a new type of international cooperation. Ecoforum Journal. 2014. Vol 3. № 2. URL: http://ecoforumjournal.ro/index.php/eco/article/view/104 (дата обращения: 11.10.2020).

[16] EU Biodiversity strategy. Bringing nature back into our lives. European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/env-20-002_factsheet1-vbo-en-b.pdf (дата обращения: 29.09.2020).

[17] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Biodiversity Strategy for 2030. COM (2020) 380 final. 20.05.2020.

на морские сферы, связанные с производством продовольствия и биокормов для животноводства. Кроме того, стратегия предлагает меры по защите биоразнообразия морских экосистем[18].

Одним из направлений деятельности ЕС в рамках реализации «Европейской зеленой сделки» является развитие водородной энергетики как «нового перспективного сегмента мирового энергетического рынка»[19]. 8 июля ЕК опубликовала «Водородную стратегию для климатически нейтральной Европы» как один из основных элементов достижения экологических целей ЕС: водород должен стать альтернативным топливом для судоходства и в перспективе сможет обеспечить обезуглероживание морского сектора. Кроме того, ЕС принял «Стратегию по интеграции энергетических систем», что даст возможность реорганизовать энергетическую систему ЕС, опираясь на увеличение доли «географически распределенных возобновляемых источников энергии», и «гибко интегрировать» энергоносители[20].

Перечень не закончен, он продолжает пополняться новыми документами, многие из них соответствуют плану действий, сформулированному в дорожной карте «Европейской зеленой сделки».

Заключение

Пандемия COVID-19 вышла на новый виток, тем не менее можно резюмировать, что первый шок прошел. Накопленный в экстремальных условиях опыт позволяет Евросоюзу организовывать и проводить необходимые мобилизационные мероприятия, не отказываясь от выполнения ранее принятых решений. При этом ЕС поставил цель не только восстановить экономику, но и использовать сложившуюся ситуацию для пересмотра допандемийных политических

---

[18] *Фрумкин Б. Е.* Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (март — май 2020) // Европейский Союз: факты и комментарии. 2020. № 100. С. 66.

[19] *Белов В. Б.* «Водородная энергетика — новая ниша российско-германской кооперации». Аналитическая записка. № 37. 2020 (№ 220). ИЕ РАН.

[20] Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Powering a climate-neutral economy: An EU Strategy for Energy System Integration. COM (2020) 299 final. 08.07.2020.

и финансовых планов, а также сосредоточения усилий для перехода на качественно новый уровень развития.

«Синей экономике» отводится важная роль в стратегических планах «зеленого восстановления» Европейского союза. Выделим следующие аспекты.

1. Многие принятые ЕС в 2020 г. документы стратегического и финансового характера в той или иной мере затрагивают вопросы его морской политики. Речь идет как об общих функциональных направлениях (например, экологии), так и об отдельных отраслях: судостроении, рыболовстве, аквакультуре и т. д.

2. Модернизация морской экономики будет строиться на основе «зеленых» и цифровых технологий. Выделяются три основных направления: экологические подходы к управлению морепользованием, инновационные проекты (в первую очередь развитие водородной энергетики), а также технологическая реорганизация. Преимуществом ЕС является комплексный подход к морской политике, где все части взаимосвязаны.

3. Евросоюз все более настойчиво добивается глобальной роли в управлении ресурсами Мирового океана. Если раньше ЕС в основном ограничивался регионами, то теперь поставлена задача сделать собственные стандарты общемировыми. Это может стать причиной соперничества и противоречий с его основными партнерами.

Партийно-политическое развитие Германии в год пандемии и 30-летия объединения

Владислав Борисович Белов
кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе Института Европы РАН, руководитель Отдела страновых исследований, руководитель Центра германских исследований

Юбилейный для Объединенной Германии 2020 г. прошел под знаком пандемии коронавируса, которая оказала существенное влияние на все стороны политической и социально-экономической жизни страны. Еще до ее начала в феврале в Тюрингии при поддержке нерукопожатной «Альтернативы для Германии» (АдГ) премьер-министром земли был избран представитель свободных демократов. Это привело к скандалу, во многом изменившему на федеральном уровне ситуацию в этаблированных партийных силах. Но основным вызовом для партий правительственной коалиции и оппозиции стала пандемия, которая поставила их перед необходимостью дать быстрые и конструктивные ответы. Их содержание критически оценивалось электоратом и влияло на формирование настроений накануне выборов в бундестаг осенью 2021 г. Большая коалиция помимо необходимости принятия внутренних программ выхода из кризиса была вынуждена активно участвовать в подготовке и согласовании антикризисных мероприятий Брюсселя и отвечать за их реализацию как председатель Совета ЕС во второй половине 2020 г. Прошедшие в сентябре крупнейшие за последние годы коммунальные выборы в Северном Рейне — Вестфалии подвели промежуточный итог основным партийно-политическим тенденциям в Германии, анализу которых посвящен настоящий материал.

Политическое «землетрясение» в Тюрингии

5 февраля 2020 г. ландтаг федеральной земли Тюрингия вопреки прогнозам избрал ее премьер-министром не Бодо Рамелова из партии «Левая», а представителя Свободной демократической партии Томаса Кеммериха. Это произошло благодаря голосам ХДС, СвДП и правопопулистской «Альтернативы», находящейся в оппозиции как на земельном, так и на федеральном уровне и являющейся для других

этаблированных партий нерукопожатной. Впервые в новейшей истории ФРГ политически важное решение об избрании главы земельного правительства фактически приняла АдГ, что оказалось неприемлемым для германского политического истеблишмента.

По итогам прошедших в октябре 2019 г. земельных выборов ХДС и СДПГ потеряли существенную часть голосов своих традиционных избирателей, а АдГ и партия «Левая», наоборот, их увеличили, достигнув исторически высоких результатов — 23,4 и 31 % соответственно. В минусе оказались и «Союз 90 / Зеленые». В таких условиях существовавшая до этого красно-красно-зеленая коалиция во главе с лидером «левых» лишилась большинства в ландтаге, что существенно осложнило ситуацию с выбором нового премьер-министра и последующим формированием правительства. Прежние коалиционеры, будучи уверенными, несмотря на меньшинство[1], в своем будущем, совершили тактическую ошибку, преждевременно подписав коалиционный договор, который они согласовывали в течение трех месяцев, не дождавшись голосования земельных депутатов.

Они надеялись, что в любом случае смогут избрать своего кандидата в третьем туре, в котором победитель должен набрать простое большинство голосов членов ландтага (в первых двух необходим абсолютный перевес). Но этого не произошло: АдГ, сняв своего кандидата К. Киндерфатера, противостоящего Б. Рамелову в первых двух турах, договорилась со свободными демократами о выдвижении в третий тур их представителя Т. Кеммериха. Имея всего 27 гарантированных голосов, он получил 45, впервые в истории СвДП став победителем и премьер-министром федеральной земли. Совершенно непредсказуемо за него проголосовало большинство депутатов от ХДС. Такое развитие событий произвело эффект разорвавшейся бомбы, в том числе и потому, что главой местной земельной организации «Альтернативы» является Б. Хекке — крайне правый политик, не скрывающий своих нацистских взглядов и во многом делающий свою партию нерукопожатной. Для федерального руководства всех

[1] Партии «Левая», «Союз 90 / Зеленые» и СДПГ располагают только 47 % мест в земельном парламенте Тюрингии — в отличие от 50,5 % в предыдущем легислатурном периоде.

других этаблированных партийных сил ФРГ любое сближение с АдГ является политическим табу.

Но именно его нарушили руководители земельных организаций христианских и свободных демократов, так и не признавшие свои действия ошибочными или необоснованными. Последствия не заставили себя ждать.

6 февраля представители партий «Левая», СДПГ и «Союз 90 / Зеленые» отказались сотрудничать с новым премьер-министром. Под давлением руководителей свободных демократов и общей масштабной критики Т. Кеммерих в тот же день заявил о готовности уйти в отставку[2]. Находившаяся в зарубежной поездке в ЮАР Ангела Меркель во время официального выступления была вынуждена сделать заявление в связи со сложившейся внутриполитической ситуацией в ФРГ. Она назвала случившееся «непросительным процессом», нарушением запрета на образование какого-либо большинства путем союза с АдГ, добавив: «Это был плохой день для ХДС. День, когда ценности были нарушены»[3].

Председатель СвДП К. Линднер 7 февраля поставил перед партийным руководством вопрос о доверии и получил его.

По рекомендации А. Меркель в отставку «по собственному желанию» ушел ее молодой однопартиец К. Хирте — статс-секретарь Федерального министерства экономики и энергетики, уполномоченный правительства по делам Восточной Германии, направивший свои поздравления Т. Кеммериху сразу после его избрания[4].

Партии федерального правительства 8 февраля в Берлине уже в присутствии федерального канцлера провели экстренное заседание, на котором вопреки ожиданиям экспертного сообщества достигли единства в вопросе дальнейших действий, призванных изменить ситуацию. Они потребовали провести досрочные выборы. Тогда же в субботу новый глава земельного правительства Тюрингии подал в отставку.

---

[2] Сразу после скандала с поста председателя регионального отделения ХДС и руководителя фракции в ландтаге в отставку ушел Майк Моринг.

[3] Merkel nennt Kemmerichs Wahl “unverzeihlichen Vorgang”. 06.02.2020. URL: https://www.sueddeutsche.de/politik/thueringen-merkel-kemmerich-wahl-fdp-afd-1.4787003 (дата обращения: 10.10.2020).

[4] Осенью 2020 г. на региональном партийной съезде ХДС К. Хирте был избран новым председателем отделения партии в Тюрингии.

В понедельник 10 февраля председатель ХДС Аннегрет Крамп-Каррентбауэр (АКК) неожиданно для своего окружения заявила о готовности покинуть свой партийный пост (с трудом полученный в декабре 2018 г.) и о необходимости досрочного избрания нового руководителя партии, который, с ее точки зрения, должен стать и кандидатом на пост канцлера на выборах в бундестаг в 2021 г. К концу февраля сформировалась тройка претендентов на этот пост: Фридрих Мерц (именно он с минимальным преимуществом проиграл АКК выборы), дуумвират в составе премьер-министра земли Северный Рейн — Вестфалия Армина Лашета и федерального министра здравоохранения Йенса Шпана, а также глава внешнеполитического комитета бундестага Норберт Реттген. Внеочередной партийный съезд первоначально был назначен на 25 апреля 2020 г.

Региональный ХДС 22 февраля вопреки позиции Берлина договорился с партиями коалиции меньшинства заключить «Пакт стабильности», предусматривающий «конструктивное взаимодействие» до проведения следующих выборов. 4 марта ландтаг в третьем туре 42 голосами избрал Б. Рамелова премьер-министром. Кроме того, была достигнута договоренность, что в Тюрингии в апреле 2021 г. состоятся досрочные парламентские выборы. Сформированное лидером «левых» правительство рассчитывает в рамках переходного периода на обещанную поддержку оппозиционной ХДС в наиболее значимых вопросах (формирование и принятие бюджета и пр.)[5]. Такое «конформистское» поведение регионального отделения христианских демократов вызвало осуждение федерального правления.

Партии коалиции в условиях пандемии

Оставив существенные следы в партийном ландшафте Германии, февральское политическое «землетрясение» закончилось. Это произошло в критический для федерального и земельных правительств момент. Начавшаяся в феврале эпидемия коронавируса уже в первой

[5] Согласование и подписание левыми, социал-демократами и зелеными так называемого «Соглашения о стабильности» стало во многом заслугой нового (с марта 2020 г.) руководителя фракции ХДС в ландтаге Марио Войгта.

декаде марта стала переходить в фазу пандемии, к которой немецкие власти, как и новый состав Европейской комиссии во главе с Урсулой фон дер Ляйен, оказались не готовы.

Пакет государственной помощи Берлин смог сформировать только во второй половине месяца. Ведущую роль в этом сыграли Министерство финансов во главе с вице-канцлером Олафом Шольцем (СДПГ) и Министерство экономики и энергетики, возглавляемое Петром Альтмайером (ХДС). 25 марта бундестаг и 27 марта бундесрат практически единогласно проголосовали за антикризисные меры «Большой коалиции», направленные на поддержку граждан и предпринимательского сектора. Важным фактором стал диалог федеральной власти с различными бизнес-группами, в рамках которого она проявила готовность к учету критических замечаний и пожеланий.

Одновременно Германия на уровне Брюсселя активно продвигала программы Евросоюза по поддержке бизнеса, борьбе с безработицей и оказанию помощи национальным системам здравоохранения, уделяя при этом особое внимание вопросам финансовой устойчивости ЕС и первоначально совместно с группой так называемых «северных» стран во главе с Нидерландами резко выступая против льготного финансирования южноевропейских государств за счет выпуска ценных бумаг в виде «корона-бондов». Ситуация изменилась во второй половине мая, когда Берлин и Париж проявили совместную инициативу спасения европейской экономики, в рамках которой они существенно смягчили требования к финансовым инструментам в отношении южан. Отчасти это объяснялось предстоящим с 1 июля председательством Германии в Совете ЕС, необходимостью поиска в его рамках общего знаменателя интересов стран — членов ЕС и начала выхода из глубокого экономического кризиса. Во многом Берлину это удалось.

Конструктивные действия партнеров по правительственной коалиции привели к существенному росту рейтинга ХДС/ХСС. Примечательно, что у СДПГ он вырос минимально (см. табл. 1). Граждане, высоко оценив неожиданно высокий уровень согласованности в подготовке антикризисного пакета и европейских мер, посчитали это заслугой А. Меркель. Хотя не менее важное значение имели события в Тюрингии, побудившие коалиционеров к взаимодействию для преодоления политического кризиса, после которого неожиданно наступил обусловленный пандемией кризис экономический.

Таблица 1

Электоральные предпочтения в ФРГ с января по октябрь 2020 г. (в %)*

Дата	ХДС/ХСС	СДПГ	АдГ	СвДП	Левые	Зеленые
16.01.2020	27	14	14	7	9	23
07.02.2020	27	14	14	6	10	22
27.03.2020	33	15	10	6	8	22
24.04.2020	39	16	9	5	7	18
29.05.2020	39	15	9	4	8	18
26.06.2020	40	15	9	5	7	19
31.07.2020	38	14	9	5	8	21
28.08.2020	38	16	9	5	8	19
17.09.2020	37	17	10	5	7	19
09.10.2020	37	16	10	5	7	20

* Ответ на вопрос: «За какую партию вы бы проголосовали, если бы выборы в бундестаг были в следующее воскресенье?» Опрос исследовательской группы «Выборы» (*Forschungsgruppe Wahlen e.V.*)[6].
Источник: составлено автором.

Обратим внимание на падение электоральной популярности оппозиционных сил, в первую очередь протестных АдГ и «Союз 90 / Зеленые», которые не смогли с марта воспользоваться ситуацией вокруг пандемии для сохранения своих позиций. В полной мере это относится и к двум другим партиям — СвДП и «Левая».

С середины марта по апрель в Германии наблюдалось некое подобие «политического водяного перемирия», когда основной задачей было не традиционное противостояние коалиционных партий и оппозиции, а стабилизация социально-экономической ситуации в стране. Примерно с конца апреля партийный дискурс стал вновь наполняться активным содержанием, в первую очередь по линии перспектив будущего руководства ХДС. Из-за пандемии внеочередной съезд был перенесен на декабрь, и у экспертов появилась возможность внимательно следить за каждым из упомянутых кандидатов, оценивая их шансы стать председателем христианских демократов и получить статус кандидата на пост канцлера на федеральных парламентских выборах 2021 г.

Несмотря на отсутствие опыта работы в земельной и федеральной исполнительной власти, а также меньшие возможности участия

[6] Forschungsgruppe Wahlen e.V. URL: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2020/Oktober_I_2020/ (дата обращения: 11.10.2020).

в актуальном политическом дискурсе по сравнению с А. Лашетом / Й. Шпаном и Н. Реттгеном, основным фаворитом в этом процессе до октября оставался Ф. Мерц, который рассчитывал на поддержку партийных функционеров, формирующих делегации от земель для участия в декабрьском съезде. Ситуация изменилась в конце октября, когда партийное руководство в условиях начала второй пандемической волны перенесло мероприятие на январь 2021 г. Мерц, посчитав это заговором против него верхушки ХДС, развернул обвинительную кампанию, что вызывало отрицательную реакцию и в партии, и в экспертном сообществе.

В середине декабря прошли первые полуторачасовые телевизионные дебаты кандидатов, из которых можно сделать некоторые выводы. Лашет показывает себя командным игроком, который выиграл осенние выборы в СРВ в качестве главного кандидата. Мерц ссылается на свои знания и опыт в политике и бизнесе. Реттген говорит о своем опыте «побед и поражений» — исторический проигрыш в СРВ в 2012 г. он преподносит как свою сильную сторону и преимущество. Все три кандидата делают ставку на климатическую тематику, но подробности своих позиций до конца 2020 г. предпочитали не освещать.

Что касается вопроса о будущем кандидате от блока ХДС/ХСС на пост канцлера, то здесь в течение года негласно присутствовал глава ХСС и премьер-министр Баварии М. Зедер, с завидным постоянством отрицавший такую возможность.

Позитивные результаты работы Большой коалиции и слаженные действия правительственной команды обусловили в течение года высокие рейтинги ее руководителя — федерального канцлера. С точки зрения граждан, А. Меркель в сложнейших условиях вновь показала себя неформальным лидером не только Германии и ЕС, но и Христианско-демократического союза; политиком, способным сплотить ряды своей партии, подготовить партийных функционеров к выбору нового председателя ХДС, вновь завоевать симпатии электората, ушедшего за последние три года к политическим конкурентам. И в этом они правы. Канцлер против своего желания оставила в тени свою протеже — АКК, которая должна была начать процесс вывода партии из кризиса, но с этой задачей не справилась. Более того, 2020 г. показал, что решение Меркель конца октября 2018 г. оставить пост председателя христианских демократов и поддержать АКК как

главу партии и будущую креатуру на пост канцлера было не только преждевременным, но и ошибочным по содержанию.

Одновременно отметим и факт критического восприятия главы правительства. В первой половине 2020 г. ее критиковали за излишне жесткую позицию по отношению к руководству земель, желающих, исходя из местных особенностей, ослабить ограничительные меры, введенные федеральными властями. Во время заседания президиума ХДС 20 апреля А. Меркель высказала резкое недовольство тем, что сигнал о возможности смягчения привел к «дискуссионным оргиям» на эту тему (*Öffnungsdiskussionsorgien*). Правильное по сути замечание об осторожности в ослаблении карантина (поддержанное многими экспертами и политиками), но неприемлемое по форме, стало дополнительной «негативной визитной карточкой» так называемой «канцлерской демократии», которую внесли в свой арсенал противники главы правительства. Но это не повлияло на ее высокий рейтинг. А начавшаяся осенью вторая волна пандемии в целом подтвердила обоснованность критической позиции А. Меркель.

Несмотря на «окрик» со стороны канцлерин, главы земель продолжили отстаивать свое право принимать самостоятельные решения в кризисной ситуации, одновременно набирая очки в пользу партий, которые они представляют (среди земельных руководителей нет политиков от СвдП и «Альтернативы для Германии»). В период пандемии проверку проходит и механизм взаимодействия между различными уровнями власти в Германии. Земли получили возможность еще раз подтвердить высокий уровень их прав и компетенций, закрепленных в Основном законе страны[7]. Земельные органы исполнительной и законодательной власти стремятся отстаивать интересы своих граждан и экономических субъектов на фоне последовательного ужесточения Берлином «карантинного режима». При этом у региональных субъектов обозначились различия в подходах к вводимым ограничениям, но в конечном итоге к концу года был достигнут непростой консенсус по спорным вопросам. И федеральные, и земельные власти вынуждены учитывать недовольство части граждан

[7] Например, исполнение Закона о защите от инфекций находится в ведении земель, а не федерации. См.: *Müller Sabine*. Keine “Öffnungsdiskussionsorgien”. 20.04.2020. URL: https://www.tagesschau.de/inland/merkel-lockdown-101.html (дата обращения: 10.10.2020).

запретами, которые, с их точки зрения, ограничивают их конституционные права. Это нашло выражение в протестных демонстрациях в ряде городов, что, естественно, станет одним из факторов, влияющих на формирование электоральных настроений в 2021 г.

Коммунальные выборы в Северном Рейне — Вестфалии в свете федеральных тенденций

13 сентября в крупнейшей федеральной земле Северном Рейне — Вестфалии (СРВ) прошли первые с начала пандемии политические выборы — в местные органы власти.

Традиционно итоги коммунального голосования в СРВ рассматриваются с точки зрения проверки и анализа политических тенденций на федеральном уровне, включая оценку электоральных предпочтений немецких граждан. В этот раз они экстраполировались на вторую половину 2021 г. — года так называемых «супервыборов»: помимо нового состава бундестага 14 марта будут избирать коммунальных и муниципальных депутатов в Гессене, а в Баден-Вюртемберге, Рейнланд-Пфальце — земельных депутатов. Выборы в ландтаги пройдут 25 апреля в Тюрингии (внеочередные), 5 июня — в Саксонии-Ангальте и осенью — в Нижней Саксонии, Мекленбург — Передней Померании и Берлине.

Несмотря на санитарные ограничения, избиратели в СРВ проявили более высокую активность по сравнению с 2014 и 2019 гг. При этом пандемия существенно осложнила проведение партиями избирательных кампаний. Кандидаты фактически были лишены возможности использовать традиционный инструмент — личное общение с избирателями. В общественных местах они могли появляться только в защитных масках. Новые кандидаты, в отличие от уже известных политиков, были малоузнаваемы, им было трудно сформировать свой имидж и добиться электоральной популярности.

Победителями стали христианские демократы (34,3%), существенно опередившие представителей СДПГ и «Союз 90 / Зеленые» (см. табл. 2). Во многом это произошло благодаря популярности премьер-министра земли А. Лашета и проводимой им политики. Оба его соперника в борьбе за пост председателя ХДС высказали ряд

критических замечаний относительно будущего партии, напомнив электорату о своих политических амбициях. Вечером 13 сентября Ф. Мерц заметил, что, несмотря на успех на выборах, партия не должна «игнорировать свои слабости», а Н. Реттген в Twitter написал: «У нас дефицит среди молодых избирателей в больших городах и университетах»[8].

Таблица 2

Итоги выборов в СРВ в местные органы власти*, Европарламент и электоральные предпочтения в Германии (в процентах)

Выборы/опрос	ХДС/ХСС	СДПГ	Зеленые/ Союз 90	СвДП	АдГ	Левая
Коммунальные выборы 25 мая 2014 г.[9]	37,5	31,4	11,7	4,7	2,6	4,7
Выборы в Европарламент 26 мая 2019 г.[10]	27,9	19,2	23,2	6,7	8,5	4,2
Коммунальные выборы 13 сентября 2020 г.[11]	34,3	24,3	20,0	5,6	5,0	3,8
Опрос электоральных предпочтений граждан ФРГ 28 августа 2020 г.**	38,0	16	19,0	5,0	9	8,0

* В ФРГ на местных выборах отсутствует проходной процентный барьер для партий.
** Ответ на вопрос: «За какую партию вы бы проголосовали, если бы выборы в бундестаг были в следующее воскресенье?» Опрос исследовательской группы «Выборы» (*Forschungsgruppe Wahlen e.V.*)[12].
Источник: составлено автором.

---

[8] *Käppner J.* Laschet verzichtet auf vornehmes Schweigen. 14.09.2020 URL: https://www.sueddeutsche.de/politik/nrw-wahl-laschet-cdu-1.5030914 (дата обращения: 15.09.2020).

[9] KOMMUNALWAHLEN 2020. DAS MINISTERIUM DES INNERN INFORMIERT. Vorläufiges Ergebnis für: Nordrhein-Westfalen. URL: https://www.wahlergebnisse.nrw/kommunalwahlen/2020/aktuell/a000000kw2000.shtml (дата обращения: 15.09.2020).

[10] EUROPAWAHL 2019. Endgültige Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen. Heft 3. Düsseldorf. Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt. Juli 2019. S. 9.

[11] KOMMUNALWAHLEN 2020. DAS MINISTERIUM DES INNERN INFORMIERT. Vorläufiges Ergebnis für: Nordrhein-Westfalen. URL: https://www.wahlergebnisse.nrw/kommunalwahlen/2020/aktuell/a000000kw2000.shtml (дата обращения: 15.09.2020).

[12] Forschungsgruppe Wahlen e.V. URL: https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Archiv/Politbarometer_2020/August_2020/ (дата обращения: 15.09.2020).

При этом «зеленых», которые на фоне пандемии несколько потеряли популярность на федеральном уровне, несмотря на третье место (20%), также можно считать победителями. Руководители партии А. Бербок и Р. Хабек рассматривают высокие для них результаты за год до выборов в бундестаг как «очень хорошую стартовую площадку на следующие двенадцать месяцев», позволяющую оценить, где реально находится партия, в каких сферах она может потерять поддержку, а где, наоборот, у нее есть шансы усилить позиции. Сопредседатели убеждены, что в целом можно говорить о восходящей тенденции, которая во многом опирается на растущую популярность среди молодых избирателей. Согласно анализу *Infratest Dimap*, около трети молодых людей в возрасте от 16 до 24 лет проголосовали в СРВ за «зеленых»[13]. Кроме того, они не только верно определили темы, которые близки избирателям (климатическая политика, транспорт и жилье), но и смогли расставить правильные акценты в их обсуждении. В результате партии удалось не только укрепить традиционно слабые позиции в малых и средних городских и коммунальных образованиях, но и улучшить показатели в крупных городах, в том числе по итогам вторых туров голосования, прошедших в конце сентября.

Об этих тенденциях и благоприятных перспективах речь шла в ноябре на партийном съезде, прошедшем в смешанном формате. А. Бербок и Р. Хабек на сцене Темподрома приветствовали 100 делегатов в зале и 700, находящихся в удаленном доступе. Основным посланием руководства членам партии стало следующее: мы успешны, мы на правильном пути, нас поддерживает электорат, мы можем увеличить число сторонников и стать ведущей политической силой в Германии. «Зеленые» приняли новую программу, сменившую прежнюю от 2002 г. Согласно ее положениям, партия — на сегодняшний день имеющая самую маленькую фракцию в бундестаге — не исключает коалиционного сотрудничества как с блоком ХДС/ХСС, так и с «красными» партиями — СДПГ и «Левая». Более того, она готова в 2021 г. бороться с блоком на предстоящих выборах за право формировать правительство и назначить своего канцлера.

---

[13] *Schmidt M.* Jungwähler strafen CDU ab — Ohrfeige für SPD — Sieg für Grüne. 13.09.2020 URL: https://www.tagesspiegel.de/politik/nrw-kommunalwahlen-jungwaehler-strafen-cdu-ab-ohrfeige-fuer-spd-sieg-fuer-gruene/26183128.html (дата обращения: 14.09.2020).

Социал-демократы, занявшие в СРВ второе место (24,3%), потеряли в своей традиционной электоральной вотчине по сравнению с 2014 г. почти четверть голосов, получив утешительный приз в виде небольшого прироста после провальных выборов в Европарламент в мае 2019 г. Итоги голосования в СРВ еще раз подтвердили нахождение партии в глубоком кризисе и неспособность нового руководства в лице Н. Вальтера-Борянса и Э. Саскиа за месяцы, прошедшие с момента их избрания, обозначить хотя бы вехи выхода из него. Избрание накануне голосования вице-канцлера и министра финансов О. Шольца кандидатом от СДПГ на пост канцлера на предстоящих в 2021 г. выборах в бундестаг и его заявления о необходимости поиска конструктивных решений и определения модели поведения в Большой коалиции в условиях предстоящей предвыборной борьбы мало повлияли на предпочтения избирателей[14]. Одна из причин в том, что часть партийных функционеров все больше теряет связь с рядовыми членами — так называемым «базисом», основу которого традиционно составляют квалифицированные рабочие и профсоюзные деятели. Пока социал-демократам не удается сформулировать четкие стратегические цели своего дальнейшего политического развития, а также пути их достижения. Основные надежды в конце 2020 г. возлагались на федеральный съезд партии, который первоначально был назначен на март, а затем перенесен на начало мая 2021 г. Наиболее вероятным представляется переход социал-демократов осенью 2021 г. в оппозицию. Обсуждаемые некоторыми экспертами варианты красно-красно-зеленой коалиции или сохранение нынешней большой следует отнести к спекулятивным и маловероятным.

АдГ, выступавшая с жесткой критикой государственной политики борьбы с пандемией, получила 5% — больше, чем в 2014 г., но гораздо меньше, чем в мае 2019 г. Игра на протестных настроениях на коммунальном уровне в этот раз дала скромный результат. «Альтернатива»

---

[14] Очередным «политическим землетрясением» 27 сентября 2020 г. мог стать второй тур голосования выборов бургомистра Дортмунда, называемого «сердцем социал-демократии» (Die Herzkammer der Sozialdemokratie), — 74 года подряд этот пост занимал представитель СДПГ. Была вероятность того, что Т. Вестфаль проиграет христианскому демократу А. Хольштайну, которого поддержали «зеленые». Однако это не произошло. С минимальным преимуществом победил социал-демократ.

теряет электоральную поддержку на федеральном уровне, особенно на Востоке Германии. Верхушка партии в последующие месяцы должна решить задачу консолидации партийных рядов и преодоления намечающегося раскола. Сопредседатель партии Й. Мойтен неожиданно заявил о том, что не будет участвовать в выборах в бундестаг, предпочитая депутатство в Европарламенте. Недавно распались две парламентские фракции партии — в ландтагах Нижней Саксонии и Шлезвиг-Гольштейна. Руководитель земельной организации АдГ в Рейнланд-Пфальце У. Юнге в начале октября в открытом письме написал, что члены АдГ двигаются «к пропасти, хлопая друг друга по плечу», а сама партия выродилась в «резервуар эгоцентриков и псевдопатриотов», которые борются только за партийные должности. Он призвал сопредседателей фракции в бундестаге А. Гауланда и А. Вайдель уйти в отставку[15]. Добавим, что без очищения своих рядов от явных сторонников нацизма и крайне правых радикалов ей вряд ли удастся закрепить желаемый партийным руководством имидж ведущей «буржуазно-консервативной силы» и повторить успех 2017 г. Ноябрьский съезд «Альтернативы» показал в этом отношении отсутствие единства среди партийцев и обозначил перспективу не преодоления, а углубления внутрипартийных противоречий. Основным достижением прошедшего мероприятия стало принятие программных основ пенсионной политики.

Почти на 1% улучшила свои показатели СвДП, что можно считать неплохим достижением. Коммунальная политика не относится к сильным сторонам свободных демократов. Ее лидерам, председателю партии и руководителю фракции в бундестаге К. Линднеру и новому генеральному секретарю Ф. Виссингу (сменившему 19 сентября на этом посту на партийном съезде Л. Тойтенберг), предстоит приложить немало усилий, чтобы перестроить партию и обеспечить достижение заветного 5-процентного барьера для прохождения в бундестаг. У партии позитивный опыт участия в различных коалициях в СРВ (с ХДС), Шлезвиг-Гольштейне (с СДПГ и «зелеными») и Рейнланд-Пфальце[16] (с ХДС и «зелеными») — она не отдает предпочтений ни

[15] См.: Wer führt eigentlich die AfD? 05.10.2020 URL: https://www.derbund.ch/wer-fuehrt-eigentlich-die-afd-637825516791 (дата обращения: 11.10.2020).

[16] Ф. Виссинг — министр экономики земли Рейнланд-Пфальц.

одной из них. К. Линднер изменил отношение к федеральной исполнительной власти. В отличие от ноября 2017 г., когда он единолично прервал коалиционные переговоры, его актуальным лозунгом стало: «Тогда лучше править, чем не править»[17].

Партия «Левая», в отличие от «зеленых», не смогла предложить актуальную повестку, привлекательную для избирателей, и набрала меньше голосов, чем в 2014 г. «Левые», как и свободные демократы, по-прежнему находятся в поиске новых конструктивных идей, без которых будет сложно удержать свой электорат в год «супервыборов» и привлечь новых сторонников. Этому призвано способствовать новое руководство партии, которое должен был избрать очередной съезд в конце октября. Однако в начале ноября правление решило перенести его на февраль 2021 г. Сопредседатели (с 2012 г.) К. Киппинг и Б. Риксингер 31 августа заявили о решении уйти со своих постов.

Выводы

Большая коалиция нашла адекватные ответы на основные вызовы пандемии, приняв в первой половине 2020 г. ряд национальных программ государственной помощи гражданам и поддержки малых, средних и крупных хозяйствующих субъектов, а также выступив вместе с Францией форейтором запуска антикризисных механизмов ЕС.

Основными выгодоприобретателями этой адекватной реакции власти стали партии блока ХДС/ХСС, прежде всего федеральный канцлер А. Меркель и председатель ХСС, премьер-министр Баварии М. Зедер. ХДС в январе 2021 г. предстоит избрать нового председателя, которым с наибольшей вероятностью станет Ф. Мерц. После этого блоку предстоит выбрать единого кандидата на пост канцлера. Здесь хорошие шансы у баварского лидера — второго по популярности после А. Меркель федерального политика.

---

[17] В ноябре 2017 г., объясняя свой выход из переговоров, он заявил: «Лучше не править, чем править неправильно». См.: Lindner will Teuteberg als FDP-Generalsekretärin loswerden. 17.08.2020. URL: https://www.tagesspiegel.de/politik/wissing-soll-nachfolger-werden-lindner-will-teuteberg-als-fdp-generalsekretaerin-loswerden/26101168.html (дата обращения: 11.10.2020).

Из других этаблированных структур выделяется партия «Союз 90 / Зеленые», правомерно рассчитывающая на второе место на выборах в бундестаг и последующие коалиционные переговоры с очевидным кандидатом на победу — союзом ХДС/ХСС, которые в случае их начала, не исключено, будут долгими и сложными.

СДПГ вряд ли удастся в последующие месяцы выйти из кризиса и существенно повысить свою популярность. По всей видимости, она станет первой по величине оппозиционной силой в будущем бундестаге и уже в этой роли попытается добиться качественного обновления.

Партиям «Альтернатива для Германии», «Левая» и СвДП предстоит сложный поиск решений их проблем. Если все они (особенно свободные демократы) смогут преодолеть 5-процентный барьер, то бундестаг сохранит семипартийную структуру. На конец 2020 г. вероятность такого развития событий была высокой.

Нынешняя правительственная коалиция должна сохраниться и продолжить работу до федеральных парламентских выборов и назначения нового правительства. Начавшаяся осенью вторая волна пандемии стала для нее очередным вызовом, на который она, как и в первой половине года, смогла дать адекватные ответы.

ФРГ и новый старт трансатлантических отношений

Алексей Александрович Синдеев
доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник
Отдела европейской безопасности Института Европы РАН

В записке рассматривается позиция ведущих представителей политической элиты ФРГ относительно возможности «новой сделки» с США в посттрамповский период. Материал состоит из трех частей: в первой — формулируется проблема; во второй — представлена хронология событий и их анализ; в третьей — высказаны промежуточные выводы и гипотезы. Актуальность проблемы требует ее дополнительного изучения, в том числе по линии франко-германского тандема.

Суть проблемы

22 октября 2020 г. президент России В. В. Путин, выступая на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай», отметил: «...сама идея коррекции институционального устройства мировой политики кажется мне как минимум достойной обсуждения. Хотя бы в силу того, что соотношение сил, возможностей, позиций государств... серьезно изменилось, особенно за последние 30–40 лет... все более и более важным участником международного сотрудничества стала Федеративная Республика Германия. В то же время заметно трансформировалась роль в мировых делах Великобритании и Франции. Да и США, которые в какой-то момент абсолютно доминировали, уже вряд ли могут претендовать на исключительность»[1].

Исходя из вышесказанного, можно предположить, что, по мнению Кремля, настало время задуматься, а возможно, и приступить

---

[1] Заседание дискуссионного клуба «Валдай» (тема «Уроки пандемии и новая повестка: как превратить мировой кризис в возможность для мира»). URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/64261 (дата обращения: 07.11.2020).

к осторожной «коррекции институционального устройства мировой политики». Поскольку в качестве партнеров Россия предпочла бы иметь дело с набирающей силу «в международном сотрудничестве» Германией, трансформирующимися (по сути, ослабленными) Великобританией и Францией, допусти́м и другой вывод: речь идет не только об институциональной коррекции, но и о повышении (со)участия ведущих стран Европы в мировых делах, что вполне объяснимо, если принять в расчет ставку трех названных игроков, и особенно Германии, на преимущественно дипломатические средства разрешения конфликтов.

Президентские выборы в США выявили еще одну любопытную тенденцию. В экспертном сообществе после обнародования результатов голосования поразительно быстро заговорили о возможности отхода усиливающейся Германии от Франции и ее бо́льшей ориентации при Д. Байдене на Вашингтон.

Сомнения в особой роли и ответственности Германии в XXI в., на первый взгляд, отсутствуют, но по вполне понятным причинам ожидания от этой роли существенно отличаются. Последнее обстоятельство предполагает серьезное изучение германо-российских[2], германо-французских[3], германо-американских отношений[4], участия

---

[2] *Белов В. Б.* Российско-германское сотрудничество в условиях актуальных вызовов // Аналитическая записка ИЕ РАН. 2018. № 27 (№ 123); *Он же*. «Северный поток — 2» в контексте Мюнхенской конференции по безопасности // Аналитическая записка ИЕ РАН. 2020. № 4 (№ 187); *Он же*. Водородная энергетика — новая ниша российско-германской кооперации // Аналитическая записка ИЕ РАН. 2020. № 37 (№ 220); *Он же*. Отношения России и Евросоюза в условиях взаимных ограничений (глава 29) // Европа между трех океанов: монография / под общ. ред. Ал. А. Громыко, В. П. Федорова. М.: ИЕ РАН; СПб.: Нестор-История, 2019. С. 552–554.

[3] *Рубинский Ю. И., Синдеев А. А.* От Елисейского к Ахенскому договору // Современная Европа. 2019. № 2. С. 18–26; *Они же*. Макрон и Крамп-Карренбауэр: франко-германский диалог о будущем Европы // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 2. С. 20–25; *Они же*. Франко-германский тандем в контексте евровыборов // Современная Европа. 2019. № 3. С. 53–61; *Они же*. Франко-германский тандем перед лицом коронавируса // Современная Европа. 2020. № 4. С. 16–24. *Сидоров А. С.* Франко-германское военно-политическое сотрудничество: «окно возможностей» или движение по инерции? // Актуальные проблемы Европы. 2019. № 4. С. 172–186; *Чернега В. Н.* Франция и Германия: диалектика сотрудничества и соперничества // Актуальные проблемы Европы. 2019. № 4. С. 158–171.

[4] *Кокеев А. М.* Трансатлантические отношения во внешней политике Германии // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 11. С. 38–46;

Германии в ЕС и европейской политики страны в целом[5]. Это даст возможность выявить среднесрочные приоритеты ФРГ, оценить обоснованность ожиданий партнеров и союзников, готовность и способность страны внести свою лепту в «коррекцию институционального устройства мировой политики».

Цель статьи обусловлена контекстом этой проблемы и заключается в том, чтобы проанализировать озвученные в ноябре 2020 г. позиции представителей немецкой политической элиты, попытаться на их основе сформулировать гипотезы, касающиеся трансатлантического сегмента взаимодействия, поскольку от этого будет зависеть и политика стран Запада в отношении последующей «коррекции институционального устройства мировой политики»[6].

Краткая хронология событий

2 ноября 2020 г. министр обороны ФРГ и глава ХДС А. Крамп-Карренбауэр в очередной раз выступила на интернет-портале «Politico». Тональность статьи, адресованной американской публике, несколько отличалась от ее обычных заявлений. С одной стороны, министр предостерегла от роста «антиамериканских настроений» в Германии; с другой — признав невозможность для американцев «единолично

Синдеев А. А. Современные отношения США и ФРГ (от Обамы к Трампу): состояние и прогнозы // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 8. С. 62–77; *Трунов Ф. О.* Кризис отношений ФРГ и США на современном этапе // Международные процессы. 2019. № 2. С. 131–148.

[5] *Кокеев А. М.* Новые акценты в оборонной стратегии и политике безопасности Германии // Мировая экономика и международные отношения. 2018. № 11. С. 26–34; *Федоров В. П.* Германия: оптимизация Европы // Современная Европа. 2018. № 3. С. 5–15.

[6] В этой связи см. выводы Ю. А. Борко и М. Г. Носова: «ни Трамп... ни противники союза с США в ЕС в обозримом будущем не смогут разрушить Атлантический союз, являющийся основой безопасности Запада, поскольку в основе этого союза лежит как взаимозависимость, так и заинтересованность друг в друге. Это касается и экономики, и безопасности Европы. К сожалению, мир вернулся к конфронтационной политике, но объективно это укрепляет союз между ЕС и США... несмотря на все нынешние проблемы и внутренние слабости Европейского союза, он сохранится и будет играть важнейшую роль в Европе» (*Борко Ю. А., Носов М. Г.* Место Европы в мире (глава 1) // Европа между трех океанов: монография... С. 31).

нести знамя западных ценностей», напомнила, что «ценность США как мировой державы существенным образом зависит от того, останется ли надежной ее роль защитника Европы»[7].

К срочным мерам Евросоюза, призванным заинтересовать США, по мнению А. Крамп-Карренбауэр, должны относиться модернизация и бóльшая оперативная ответственность бундесвера[8], перспектива заключения торгового соглашения между ЕС и США, безоговорочное сохранение системы ядерного сдерживания в Европе. Именно в этом месте статьи министра обороны Германии и появилась фраза, которую затем растиражировали СМИ и на которую жестко возразил президент Э. Макрон: «Иллюзиям стратегической автономии Европы, — написала министр, — должен быть положен конец. Европейцы не смогут заменить ключевую роль Америки».

Впрочем, главная мысль министра, вероятно, заключалась в ином: «Нам нужно признать, — отметила она, — что в обозримом будущем мы останемся зависимыми. Одновременно нам нужно четко понимать, что придется значительно больше расходовать и действовать, чтобы обеспечивать мир, защищать свободу, укреплять наши ценности и правила». Содержание второго предложения, даже с учетом очередного варианта ценностной настройки Запада и «собственных правил», не оригинально. А указание на «обозримое будущее» допускает широкий спектр интерпретаций, среди которых потенциально не отрицается возможность достижения со временем определенной стратегической автономии, если работа над ней будет проходить путем согласования подходов американцев и европейцев.

Для сторонников европейской автономии опасность такой позиции состоит в том, что надежды на нормализацию трансатлантических отношений и призыв А. Крамп-Карренбауэр признать длительную зависимость от американцев способны затормозить реализацию инициатив Евросоюза в сфере обороны и безопасности.

---

[7] *Kramp-Karrenbauer A.* Europe still needs America (November 2, 2020). URL: https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/ (дата обращения: 10.11.2020).

[8] «Нет никакой реальной причины, — констатировала А. Крамп-Карренбауэр, — почему европейцы не должны быть в состоянии продемонстрировать больше присутствия, а при необходимости и больше мускулов в Балтийском и Северном морях, на Балканах, на Ближнем Востоке и в Средиземноморском регионе» (Europe still needs America).

В МИД ФРГ, по всей видимости, решили лишний раз не раздражать французов и сохранить как можно дольше опцию гармоничного согласования франко-германского и трансатлантического взаимодействия. Неслучайно 5 ноября Н. Аннен (СДПГ), парламентский статс-секретарь во внешнеполитическом ведомстве, заявил о необходимости для Европы «укреплять собственную силу», а 9 ноября министр иностранных дел Х. Маас (СДПГ) предположил, что «с Джо Байденом... многое будет лучше. Будет иное сотрудничество. Снова начнем говорить друг с другом». Однако американцы, по Маасу, «не будут больше мировым полицейским». ЕС придется «заботиться о... непосредственных соседях — будь то в Африке, на Ближнем и Среднем Востоке». Параллельно с этим Х. Маас высказался и за укрепление «европейской основы в НАТО»[9].

16 ноября 2020 г. в совместной статье Х. Мааса и его французского коллеги Ж.-И. Ле Дриана, вышедшей в США, Франции и Германии, министры выступили за «новую сделку» между ЕС и США[10]. Америке предложили вернуться к предсказуемому курсу и решить актуальные задачи: продлить СНВ-III, скорректировать позицию «в борьбе за права человека, в отношении цифровой инфраструктуры и справедливой торговли», начать выполнять договоренности с Ираном, а также обсудить «проблемное поведение (*Auftreten*) Турции в восточной части Средиземного моря». Важными шагами могли бы стать: координация борьбы с терроризмом и радикализацией; нахождение рычага, «как мы справимся с растущим самосознанием Китая и при этом сохраним необходимые каналы для сотрудничества с Пекином»; укрепление западного понимания многосторонности.

Французы, по-видимому, настояли на том, чтобы стиль и некоторые пассажи статьи не допускали сомнений в реальности суверенитета ЕС. Немцы добились акцента на соединении европейских усилий и трансатлантической повестки дня. Наглядным примером компромисса является следующее предложение: «Мы, европейцы,

---

[9] Maas: «Die USA werden nicht mehr der Weltpolizist sein». URL: // https://www.deutschlandfunk.de/nach-us-praesidentschaftswahl-maas-die-usa-werden-nicht.694.de.html?dram:article_id=487196 (дата обращения: 11.11.2020).

[10] Es gibt keine besseren Partner 16.11.2020 — Gemeinsamer Namensartikel von Außenminister Heiko Maas und seinem französischen Amtskollegen Jean-Yves Le Drian, erschienen bei zeitonline, Le Monde und Washington Post. URL: https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-le-drian/2417230 (дата обращения: 17.11.2020).

не спрашиваем больше, что Америка может для нас сделать. Мы задаем вопрос, что мы можем сделать, чтобы защитить нашу безопасность и одновременно сбалансировать трансатлантическое партнерство».

«Новая сделка» в варианте, предложенном министрами 16 ноября, противоречива, поскольку не ясно, что конкретно, за исключением упомянутого в статье давления на Москву в вопросах безопасности, «европейцы» способны предпринять в ответ, как заявил Д. Байден, «на возвращение Америки», и кто входит в состав «европейцев», если в отношении нашей страны Франция и Германия до сих пор окончательно не синхронизировали свою политику. Сомнительно также, чтобы администрация Д. Байдена в условиях общественно-политического раскола и в ожидании промежуточных выборов 2022 г. согласилась бы с медленным продвижением по наиболее актуальным внешнеполитическим трекам. Сложность стоящих перед США и ЕС задач потребует иных подходов и скоростей.

В связи с этим позиция, высказанная А. Крамп-Карренбауэр на интернет-портале «Politico», наверняка покажется американцам более привлекательной, а сотрудничество с христианскими партиями в правительстве более желанным. Тем более администрации Д. Байдена, судя по намечающемуся составу ее внешнеполитического блока, не потребуется время для знакомства с европейскими делами.

Непростой для Х. Мааса проблемой становится стремление высокопоставленных социал-демократов, занятых перспективами будущей правящей коалиции с «зелеными» и партией «Левая», развивать в обход принятых официальных решений так называемую партнерско-нейтральную концепцию политики обороны и безопасности ЕС. Руководитель фракции СДПГ в бундестаге Р. Мютцених 7 ноября 2020 г. в одном из интервью призвал не участвовать в «гегемонистской борьбе между США и Китайской Народной Республикой», «обозначить собственные интересы и... не поддерживать стратегию США по военному сдерживанию Китая»[11]. Учитывая французские

[11] Rolf Mützenich (SPD): «Aus dem Strudel zwischen USA und China heraushalten». URL: https://www.deutschlandfunk.de/rolf-muetzenich-spd-aus-dem-strudel-zwischen-usa-und-china.694.de.html?dram:article_id=487147 (дата обращения: 17.11.2020). См. в этом контексте выводы Д. А. Данилова: «Европа все в большей мере осознает нарастающие риски и одновременно свои ограниченные возможности влиять на современную американскую политику для обеспечения стратегической стабильности

интересы, он специально подчеркнул способность ЕС приобрести в сфере безопасности реальные самостоятельность и суверенитет.

В свою очередь Э. Макрон продолжил оказывать давление на Германию. Несмотря на компромисс внешнеполитических ведомств обеих стран, того же 16 ноября на сайте французского президента было обнародовано интервью журналу «Le Grand Continent». В немецком медиапространстве наибольшее внимание привлекла критика Э. Макроном А. Крамп-Карренбауэр и ее «ошибочной интерпретации истории», поскольку, по мнению президента, «Европа должна быть более самостоятельной в обороне». Это утверждение созвучно высказываниям Р. Мютцениха.

17 ноября, выступая в формате видеоконференции перед профессорско-преподавательским составом и студентами университета бундесвера в Гамбурге, министр обороны ФРГ несколько смягчила собственную прежнюю формулировку: «Важнейшим союзником в политике безопасности и обороны были и остаются Соединенные Штаты Америки, — уточнила она. — ...У нас имеется особый интерес, чтобы Америка и дальше оставалась заинтересованной в защите Европы»[12]. Впрочем, от употребления слова «иллюзия» в выступлении она все равно не отказалась.

В отличие от Х. Мааса, А. Крамп-Карренбауэр довольно четко описала дилемму ФРГ: «мы должны стать больше европейцами, чтобы остаться трансатлантистами». В обновленном, по сравнению со статьей в «Politico», варианте «новой сделки» вместо торгового

и механизмов многосторонней дипломатии... Эта слабость, в свою очередь, не только становится все большим вызовом для европейских экономических и политических интересов, *но и расшатывает позиции европейских правящих элит изнутри* (курсив в цитате мой. — *А. С.*). Вынужденное следование в фарватере американского внешнеполитического курса, неспособность проявить достаточную самостоятельность и повлиять на него обостряют “дилемму стратегического партнерства”: с одной стороны, *в Европе возрастает внутренний протестный потенциал*, с другой — *увеличивается дефицит инструментов поддержания трансатлантического альянса* (по существу, удержания американской администрации от его разрушения)» (*Данилов Д. А.* Россия и Евроатлантика: поиск новых балансов (глава 26) // Европа между трех океанов: монография... С. 501).

[12] Zweite Grundsatzrede der Verteidigungsministerin (17.11.2020). URL: https://www.bmvg.de/de/aktuelles/zweite-grundsatzrede-verteidigungsministerin-akk-4482110 (дата обращения: 18.11.2020).

соглашения речь пошла об общей трансатлантической китайской повестке дня («там, где это согласуется с нашими интересами»).

Не имеет смысла размышлять над тем, что произошло со 2 по 17 ноября и почему А. Крамп-Карренбауэр пошла навстречу Р. Мютцениху, который потребовал единства германских внешней политики, политики безопасности и обороны, торговой политики и политики развития. Едва ли министр обороны отказалась от идей, высказанных в «Politico», и от внешнеполитического профиля, способного принести ХДС дивиденды в предстоящей предвыборной борьбе. Вполне вероятно, что предстоящее голосование в бундестаге о вооруженных беспилотниках сыграло в этом не последнюю роль.

Промежуточные выводы

Подобных выводов можно сделать по крайней мере четыре.

Во-первых, задача немцев заключается в том, чтобы, усиливая франко-германский тандем с особым настроем Франции на углубление кооперации в сфере обороны и безопасности, успешно развивать трансатлантические отношения и формировать единую позицию ЕС по наиболее острым проблемам современности, не перегружая себя дополнительными обязательствами и краткосрочными неэффективными компромиссами. Безальтернативная поддержка французов способна оттолкнуть США и не послужит делу сплочения ЕС. Возвращение к дискуссиям 1960-х гг. и разделение на так называемых европеистов и атлантистов Федеративная Республика также не может допустить. Остается, по сути, единственный выход: работать над необычной осью Вашингтон — Париж — Берлин, заставляя Францию брать на себя ответственность по сплочению ЕС и особым отношениям с США[13]. Таким образом, противопоставлять Германию Франции

[13] Следует не упускать из виду трудности, о которых пишет Ал. А. Громыко: «Размытый Запад превратился в двухъядерную конструкцию с центрами в Вашингтоне и Брюсселе как столице Евросоюза, которые следуют курсом стратегической расстыковки, дивергенции. США, начиная с президентства Дж. Буша-младшего, идут по пути монетизации и прагматизации своих отношений с союзниками и стратегически уходят из Европы. ЕС предпринимает основательные попытки вырваться из прокрустова ложа сугубо экономического центра силы с помощью

и Америке пока не имеет особого смысла. Франко-германский тандем также сохраняет свою актуальность.

Во-вторых, у немцев отсутствует выработанная концепция новой оси. Если не принимать в расчет содержательно размытые формулы касательно большей ответственности Евросоюза, то останется обещание модернизировать бундесвер, не сокращать расходы на оборону, выполнить взятые на себя ранее в НАТО обязательства, подумать над территориальным расширением военно-дипломатического участия и ответственностью. Очевидно, что такая субстанция не устроит на перспективу ни французов, ни американцев, поэтому давление на немцев будет возрастать, и от них придется ждать конкретных предложений в рамках «новой сделки». Процесс выдвижения инициатив затрудняют внутрипартийные разногласия в «большой коалиции», обусловленные выборами в бундестаг 2021 г.

В-третьих, выходом может стать попытка актуализировать диалог по отдельным особо значимым вопросам трансатлантических отношений. В этом случае очевидной станет иерархия проблем и тем в «новой сделке».

В-четвертых, не стоит исключать сценарий, по которому Германия не справится с новой для себя ролью и новым стартом трансатлантических отношений.

В этих условиях экспертному сообществу, вероятно, следовало бы сосредоточить усилия на призывах к отказу от голословной критики действующих многосторонних институтов, к отходу от различных осевых формул, к использованию для значимых международных дискуссий широких совместных (кооперативных) организаций и диалоговых площадок весомых форматов (ООН, Совбеза ООН, G20, ОБСЕ)[14].

целеполагания, основанного на идее общей стратегической культуры и геополитической автономии (своего рода евроголлизм)» (*Громыко Ал. А.* Мир вокруг Европы (глава 2) // Европа между трех океанов: монография... С. 58). Способна ли ось Вашингтон — Париж — Берлин, если она появится, изменить сложившиеся тенденции? Пока на этот вопрос ответить невозможно.

[14] См. вывод Д. А. Данилова: «Позитивная альтернатива — возвращение теми или иными способами к идеям формирования в будущем единой объединенной Европы, насколько нерациональными эти идеи не казались бы в нынешней ситуации. Ведь, по аналогии с европейской интеграцией, именно антивоенная философия может дать шанс на преодоление конфронтации и военно-политических сценариев» (*Данилов Д. А.* Указ. соч. С. 509).

Старт торговых переговоров США и Великобритании

Кира Анатольевна Годованюк
кандидат политических наук, старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН

В начале мая 2020 г. в онлайн-режиме начались переговоры между США и Великобританией по Соглашению о свободной торговле. Эта сделка, призванная укрепить «особые отношения» двух стран, может столкнуться с серьезным вызовом в виде американского протекционизма в рамках концепции America First, а также с оппозицией в Конгрессе, способном заблокировать любой международный договор, нарушающий Соглашение Страстной пятницы о политическом урегулировании североирландского конфликта. В то же время Кабинет Соединенного Королевства, ориентированный на самостоятельную торговую политику после брекзита, заинтересован безотлагательно продемонстрировать успехи нового курса. Компромиссом для обеих сторон могла бы стать мини-сделка, которая будет регулировать лишь частные вопросы двусторонней торговли, но станет имиджевым ходом для правительств двух стран.

Политические мотивы торгового соглашения

5 мая 2020 г. начались виртуальные переговоры по соглашению о свободной торговле между США и Великобританией. В первом раунде консультаций приняли участие около 30 рабочих групп, которые обсудили взаимодействие в сфере малого и среднего бизнеса, вопросы налогообложения, таможенного контроля, инвестиций, устранения технических торговых барьеров[1]. В августе министру международной торговли Соединенного Королевства Лиз Трасс удалось посетить США, где она обсудила с американским коллегой Р. Лайтхайзером снятие тарифных барьеров по ряду британских экспортных

[1] UK and US start trade negotiations. May 5, 2020. URL: https://www.gov.uk/government/news/uk-and-us-start-trade-negotiations (дата обращения: 15.06.2020).

позиций, в том числе на шотландский виски. Несмотря на то, что уже состоялось 4 раунда консультаций, стороны не достигли существенного прогресса[2].

Взаимовыгодное соглашение между двумя ближайшими союзниками было одним из предвыборных обещаний правительства брекзитеров. Противники выхода страны из ЕС использовали в качестве политического козыря предостережение Б. Обамы: «в случае брекзита Лондон окажется последним в очереди на торговое соглашение с США»[3]. Для президента Д. Трампа сделка с Великобританией — вызов своему предшественнику-демократу. Не менее важно для нынешнего главы Белого дома (сторонника брекзита) поддержать самостоятельный внешнеэкономический курс Соединенного Королевства в пику Брюсселю. В октябре 2018 г. администрация Д. Трампа уведомила Конгресс о намерении заключить три торговых соглашения с ЕС, Японией и Великобританией[4].

В Соединенном Королевстве сразу после референдума развернулись дискуссии о целесообразности сделки с новой администрацией Белого дома, которая в рамках установки America First продвигает собственные политические и торговые интересы, зачастую за счет контрагентов. Однако для Лондона, который теряет влияние на европейском направлении, укрепление связей с Вашингтоном — политическая демонстрация союза, который может получить и экономико-правовую основу. Страны, несмотря на некоторые расхождения в подходах к современным международным отношениям[5], взяли курс

---

[2] Negotiations on the UK's Future Trading Relationship with the US: Update. URL: https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-the-us-update--3 (дата обращения: 27.09.2020).

[3] Cameron 'personally requested Obama's back of the queue Brexit warning'. URL: https://news.sky.com/story/cameron-personally-requested-obamas-back-of-the-queue-brexit-warning-11423669 (дата обращения: 15.06.2020).

[4] Trump Administration Announces Intent to Negotiate Trade Agreements with Japan, the European Union and the United Kingdom. URL: https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/october/trump-administration-announces (дата обращения: 15.06.2020).

[5] Главный лозунг администрации Д. Трампа — «американизм, а не глобализм» (*Americanism*, *not globalism, will be our credo*). Правительство консерваторов после прекращения членства страны в ЕС взяло курс на «Глобальную Британию», новую внешнеполитическую установку на основе неолиберальных ценностей и «лучших

на полномасштабную торговую сделку. Британский политический истеблишмент рассчитывает представить соглашение как первый крупный успех независимой от Брюсселя внешнеторговой политики.

На фоне явной политизации британо-американского соглашения, стороны апеллируют и к экономической выгоде. Согласно заявлению министра международной торговли Соединенного Королевства, укрепление трансатлантических связей обеспечит странам выход из рецессии, вызванной пандемией COVID-19[6]. Исследования, однако, показывают, что преференциальные торговые соглашения с США и странами Содружества наций не помогут Британии компенсировать негативный экономический эффект от брекзита[7].

Торговые интересы сторон

Вашингтон — второй торговый партнер Лондона, на него приходится пятая часть британского экспорта. Объем торговли в 2018 г. составил 201,6 млрд ф. ст.[8], что многократно уступает совокупному объему торговли со странами ЕС (659,5 млрд ф. ст.).

США продают своему союзнику самолеты, драгоценные металлы, минеральное топливо, электрооборудование. Основные экспортные товары Британии — автомобили, фармацевтическая продукция, а также некоторая продукция сельского хозяйства (сыр, красное мясо). Великобритания экспортирует за океан услуги в сфере финансов, транспорта и путешествий. В 2017 г. американские инвестиции составляли почти четверть от всех прямых иностранных инвестиций в Великобритании.

достижений глобализации». Исследователи сходятся во мнении, что голосование за брекзит следует рассматривать как протест электората против «негативных последствий глобализации».

[6] UK government begins transatlantic trade talks with Washington. URL: https://www.theguardian.com/business/2020/may/04/uk-government-begins-transatlantic-trade-talks-with-washington (дата обращения: 15.06.2020).

[7] Post Brexit trade survival: looking beyond the European Union. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/159034532.pdf (дата обращения: 15.06.2020).

[8] UK Trade in Numbers February, 2020. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868378/200227_UK_trade_in_Numbers_full_web_version_final.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

2 марта 2020 г. Департамент международной торговли Соединенного Королевства обнародовал цели торговых переговоров с Вашингтоном. Британия рассчитывает облегчить доступ для своих промышленных и сельскохозяйственных товаров на американский рынок за счет снижения тарифных барьеров (британский сыр «Чеддер» сегодня облагается тарифами в 17,6 %). Великобритания также заинтересована облегчить доступ к американскому рынку бухгалтерских и финансовых услуг.

В феврале 2019 г. Торговое представительство США озвучило приоритеты в отношении британо-американской сделки[9]. Белый дом надеется упростить доступ для своих промышленных и сельскохозяйственных товаров, что означает устранение тарифных и нетарифных барьеров (понижение британских технических стандартов). Вашингтон, в отличие от Лондона, установил минимальные показатели энергоэффективности, страны расходятся и в нормах выбросов парниковых газов. Установлены разные тарифы в отношении импортируемых промышленных товаров. Например, американские тарифы на автомобили составляют 2,5 %, в то время как в Великобритании — 10 %. США, очевидно, будут ожидать, что Лондон пойдет на значительные уступки.

Сегодня в Великобритании действуют более строгие (установленные ЕС) экологические, санитарные и фитосанитарные нормы. США рассчитывают, что продукция американских фермерских хозяйств будет беспрепятственно поступать на британские прилавки. В Соединенном Королевстве, однако, развернулись дискуссии об опасности американской «хлорированной» курятины и говядины с добавлением гормонов. Экспорт мяса птицы долгое время лежал в основе торговых разногласий Евросоюза и США (американские фермеры стремились к упрощенному доступу на европейский рынок)[10]. Вашингтон характеризовал европейские правила как «непрозрачный, сложный для выполнения и не соответствующий международным стандартам

---

[9] United States-United Kingdom Negotiations Summary of Specific Negotiating Objectives February 2019. URL: https://ustr.gov/sites/default/files/Summary_of_U.S.-UK_Negotiating_Objectives.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

[10] Europe's trade fears: chlorine chicken, secret court // Politico. 22.06.2015. URL: https://www.politico.eu/article/eu-ttip-fears/ (дата обращения: 15.09.2020).

плохо прикрытый протекционизм»[11]. Не преуспев на переговорах с Брюсселем, Вашингтон явно стремится добиться искомого посредством сделки с Великобританией.

Вашингтон также рассчитывает добиться полного доступа для американских фармацевтические компаний к британскому рынку, включая продление патентов с правом влиять на ценообразование, что приведет к подорожанию медикаментов. Правительство Великобритании неоднократно заявляло, что национальная система здравоохранения не подлежит торгу, США, вероятно, не оставят попытки добиться искомого.

С началом торговых переговоров на повестку вышли вопросы налогообложения в сфере цифровых услуг. 6 июня Вашингтон начал специальное расследование в отношении налоговых систем в 10 юрисдикциях, включая Британию, ряд стран ЕС, а также Турцию, Бразилию, Индию и Индонезию, где введен специальный налог с продаж цифровых услуг[12]. США считают подобное решение нечестной конкуренцией и угрожают увеличить тарифы, например, на британские автомобили[13]. Американская сторона планирует выработать ряд штрафных мер, направленных на «защиту национального бизнеса от дискриминации».

Переговорная стратегия Соединенного Королевства и сложности торговой сделки

Следует иметь в виду, что британо-американские консультации неотделимы от переговоров Лондона и Брюсселя по условиям торговли постбрекзит, ведь требования США противоречат правилам и нормативам ЕС. Эксперты отмечают, что британское правительство

---

[11] Foreign Trade Barriers// United Stated Trade Representative. 2020. URL: https://ustr.gov/sites/default/files/2020_National_Trade_Estimate_Report.pdf (дата обращения: 17.09.2020).

[12] 01.04.2020 в Британии введен новый налог (2 %) с продаж цифровых услуг для компаний с годовой выручкой от 500 млн ф. ст. Под него подпадают американские гиганты Alphabet, Facebook, Apple и др.

[13] US takes aim at digital services taxes in UK and EU. URL: https://www.ft.com/content/e8edf57b-f87f-439e-ac1d-56ba28a96b78 (дата обращения: 20.06.2020).

стремится использовать экономические противоречия в треугольнике Лондон — Брюссель — Вашингтон как рычаг давления на ЕС (классический прием теории игр)[14]. Брюссель был бы в более удобной переговорной позиции, если бы британо-американский договор не стоял на повестке.

Экономисты, однако, сомневаются, что Соединенному Королевству удастся убедить Евросоюз отказаться от его условий: нулевые квоты и отсутствие тарифных и нетарифных барьеров возможно только при сохранении единых стандартов. Учитывая, что британский бизнес крайне заинтересован в преференциальных условиях выхода на общеевропейский рынок, Лондону необходимо будет проявлять гибкость.

Белый дом, безусловно, будет стремиться навязать Лондону свои условия. Перспектива свободного ввоза в Великобританию продукции, произведенной в соответствии с более низкими стандартами, создаст дополнительную таможенную нагрузку и проверки между Северной Ирландией и остальной частью Соединенного Королевства, которые предусмотрены Североирландским протоколом (часть Соглашения о выходе Британии из ЕС)[15].

Из внутреннего меморандума Кабинета, обнародованного в британских СМИ в начале июня 2020 г., следует, что у британского правительства «нет особой позиции по стандартам охраны животных на переговорах с США»[16]. Общественность возмутила готовность правительства уступить Вашингтону. В таком случае тори отойдут от собственного предвыборного манифеста 2019 г., в котором указали, что на переговорах по новым торговым соглашениям «мы не поставим под угрозу наши высокие стандарты в сфере охраны окружающей

---

[14] Trade triangle: U.S., Britain, and European Union. URL: https://www.politico.com/news/2020/06/14/trade-triangle-us-britain-and-european-union-319211 (дата обращения: 15.06.2020).

[15] Time running out to provide certainty for Northern Ireland, Ireland/Northern Ireland Protocol report finds // The House of Lords EU Select Committee. 01.06.2020. URL: https://committees.parliament.uk/committee/176/european-union-committee/news/146674/time-running-out-to-provide-certainty-for-northern-ireland-irelandnorthern-ireland-protocol-report-finds/.

[16] Cabinet unrest over U-turn on animal welfare in US trade talks // The Guardian. 06.06.2020. URL: https://www.theguardian.com/politics/2020/jun/06/uk-accused-u-turn-animal-welfare-us-trade-talks.

среды и животных». В целом вопрос о поставках «хлорированной курятины»[17], возможно, окажется не только экономической, но и политической победой Д. Трампа и поможет США окончательно изъять Британию из правовой орбиты Европейского союза.

Под давлением Вашингтона в июле 2020 г. Лондон также принял решение полностью исключить технологического гиганта Huawei из создания мобильных сетей пятого поколения в стране к 2027 г.[18] Таким образом, могут быть устранены главные препятствия (разногласия в нетарифных барьерах и в вопросе технологического сотрудничества с КНР) на пути к британо-американскому торговому соглашению.

Главной проблемой на данном этапе остается внутренняя оппозиции Д. Трампу в лице сторонников сохранения статус-кво североирландской границы от Демократической партии. Еще в апреле 2019 г. председатель Палаты представителей Конгресса США Н. Пелоси заявила, что в случае подрыва Соглашения Страстной пятницы от 1998 г. конгрессмены не ратифицируют торговый договор с Лондоном. Ситуацию усугубило предложение британского правительства принять закон «О внутреннем рынке Соединенного Королевства», который, по сути, нарушает Североирландский протокол и может привести к восстановлению таможенной границы на острове Ирландия. Британия рассчитывает использовать этот законопроект как рычаг давления на Брюссель с целью добиться от него уступок по торговому соглашению. Н. Пелоси предупредила, что британская инициатива не оставит шансов двустороннему Соглашению о свободной торговле[19]. Спешный визит министра иностранных дел Великобритании Д. Рааба в США в сентябре 2020 г. не внес ясности по данному вопросу.

Вероятно, Лондон и Вашингтон двигаются в направлении минисоглашения (подобно британо-китайской или британо-японской

---

[17] *Millstone E., Lang T., Marsden T.* Food Brexit and Chlorinated Chicken: A Microcosm of Wider Food Problems // The Political Quarterly. 2019, October — December. Vol. 90. № 4. P. 645–653.

[18] Huawei 5G kit must be removed from UK by 2027 // BBC News. 14.07.2020. URL: https://www.bbc.com/news/technology-53403793.

[19] UK's post-Brexit plan puts trade deal with the EU — and the U. S. — at risk. URL: https://www.cnbc.com/2020/09/10/brexit-uk-puts-trade-deal-with-the-eu-and-the-us-at-risk.html (дата обращения: 27.09.2020).

сделке[20]). В американском законодательстве для таких соглашений предусмотрен быстрый процесс согласования, который не требует одобрения конгрессменов. Для Д. Трампа новые международные торговые соглашения становятся частью избирательной кампании.

Если мини-сделка будет предполагать лишь снятие квот и тарифных ограничений по ряду товаров и не потребует от Британии существенного понижения технических стандартов, Лондон сохранит поле для маневра на переговорах с Брюсселем. Однако главный переговорщик от США подтвердил, что Вашингтон рассчитывает согласовать полномасштабное торговое соглашение, которое будет рассматривать Конгресс[21]. Такое соглашение, очевидно, будет возможно только после выборов в США и завершения переговоров Британии и ЕС.

Выводы

Нет оснований полагать, что Лондон и Вашингтон смогут заключить полномасштабную сделку до окончания переходного периода. Экономические последствия от пандемии COVID-19 на фоне предвыборной кампании в США и отсутствие компромисса по соглашению между ЕС и Британией осложняют британо-американские переговоры. Двусторонние отношения также испытывают негативный эффект низкого рейтинга Д. Трампа в Великобритании и внутриполитической борьбы в США.

Игра Британии на противоречиях в технических стандартах двух крупнейших партнеров (ЕС и США) может в итоге дать нулевой результат. Очевидный дрейф в сторону американских правил осложнит торговлю с ЕС, а шанс заключить Соглашение о свободной торговле

---

[20] Сделка, подписанная в октябре 2019 г., предусматривает снятие тарифных барьеров для американской фермерской продукции и отдельных промышленных товаров из Японии. FACT SHEET on U.S. — Japan Trade Agreement. URL: https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement (дата обращения: 15.06.2020).

[21] US says a UK trade deal 'unlikely' before November. URL: https://www.bbc.com/news/business-53084467 (дата обращения: 20.06.2020).

с ним в ближайшей перспективе будет утрачен. Великобритании, вероятно, придется искать более гибкий подход к переговорам с потенциальными партнерами.

Компромиссом могла бы стать мини-сделка с США, которая будет регулировать лишь частные вопросы двусторонней торговли, но станет имиджевым ходом для правительств двух стран.

Коронавирус в Британии

Елена Владимировна Ананьева
кандидат философских наук, руководитель Центра британских исследований, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований Института Европы РАН

Правительство Британии в рамках борьбы с пандемией коронавируса первоначально придерживалось концепции «коллективного иммунитета», запоздало перейдя к концепции «отсрочки» инфицирования. Состояние системы здравоохранения стало вопросом национальной безопасности. Тем не менее Лондон не принимает участия в совместных с ЕС мерах по борьбе с коронавирусной инфекцией и не намерен продлевать переговоры с Брюсселем о будущих отношениях. Экономические последствия пандемии вызвали рецессию в стране; политические последствия угрожают смещением Б. Джонсона с поста премьер-министра, расширением полномочий законодательной власти в ущерб исполнительной, утратой консерваторами популярности среди избирателей.

Меры Британии по противодействию пандемии коронавируса прошли несколько фаз: в конце января Комитет по чрезвычайным ситуациям (COBR) заявил, что риск для населения остается низким, а страна подготовлена к любому новому заболеванию. Премьер-министр Б. Джонсон пропустил 5 заседаний комитета, впервые возглавив его лишь 2 марта, а уже 12 марта выступил с заявлением, отметив, что болезнь вызвала «худший кризис в здравоохранении страны за поколение» и «многие семьи потеряют своих близких до срока»[1]. Правительство перешло от стадии «сдерживания» (contain) к стадии «отсрочки» (delay) инфекции, когда количество летальных исходов составило 12 человек, а количество зараженных поднялось до 590 человек.

Главный советник правительства по науке сэр П. Волланс полагал, что инфицированных гораздо больше (до 10 тыс. человек), а развитие

---

[1] PM statement on coronavirus: 12 March 2020. URL: https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-coronavirus-12-march-2020 (дата обращения: 20.04.2020).

ситуации в Британии на 4 недели отставало от Италии (свыше 1 тыс. смертей). По словам главного советника правительства по медицине К. Витти, вводить социальное дистанцирование было преждевременно. Оба эксперта исходили из того, что пандемия в стране достигнет пика лишь через 3 месяца. Власти не ввели режим самоизоляции: школы не закрыли, собрания не запретили, лицам старше 70 лет лишь рекомендовали не отправляться в круизы, а школьникам — за границу; тесты на дому не проводили — только для пациентов в больницах (не отслеживая их контакты). Цель правительства заключалась в том, чтобы снизить нагрузку на систему здравоохранения и не допустить, чтобы ущерб (например, от закрытия школ) превысил пользу от ужесточения мер. Британия оставила границы открытыми.

Концепцию популяционного («herd») иммунитета впервые упомянул Волланс 13 марта. Однако уже два дня спустя министр здравоохранения М. Хенкокк оправдывался: это — не стратегия кабинета, а лишь научная гипотеза о естественном следствии эпидемии; приоритет властей — спасение жизней.

16 марта правительство, отметив, что Британия сократила «отставание» от Италии до 3 недель, несколько ужесточило режим, исходя из неблагоприятного прогноза Имперского колледжа Лондона, где количество возможных жертв пандемии оценивалось в 260 тыс. человек[2]. Однако возникала дилемма: стремление предотвратить рост численности зараженных препятствует выработке популяционного иммунитета, и отмена карантинных мер приведет к новому всплеску заражений, а появление вакцины возможно лишь через 18 месяцев (с 23 апреля Оксфордский университет начал ее испытания на людях, в сентябре клинические испытания продолжились).

Лишь 23 марта премьер-министр обратился к нации, вводя режим самоизоляции и полностью запретив публичные мероприятия[3].

---

[2] Imperial College COVID-19 Response Team. 16 March 2020. Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. URL: https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf (дата обращения: 20.04.2020).

[3] PM address to the nation on coronavirus: 23 March 2020. URL: https://www.gov.uk/government/speeches/pm-address-to-the-nation-on-coronavirus-23-march-2020 (дата обращения: 20.04.2020).

25 марта парламент наделил правительство чрезвычайными полномочиями по борьбе с коронавирусом[4].

Однако меры запоздали, и в середине апреля разразился скандал, когда стало известно, что Министерство здравоохранения ведет учет лишь данных, поступающих от больниц, оставляя без внимания статистику по инфицированным и умершим на дому, в домах инвалидов и престарелых (свыше 400 тыс. постояльцев). С более полной информацией выступило Бюро национальной статистики, и выяснилось, что расхождение в сведениях достигает 50 %[5], позже оно снизилось до 15 %. В муниципальных органах оформление свидетельств о смерти запаздывает, как и учет инфицированных вне больниц (данные поступают с 5-дневным опозданием).

Статистика по Британии ввела ее в первую пятерку стран мира по заболеваемости коронавирусом и смертности, что во многом было обусловлено системными недостатками британского здравоохранения[6]. Последняя инспекция готовности Национальной службы здравоохранения (НСЗ) к пандемии состоялась в 2016 г., с выводом о ее неизбежном коллапсе, в том числе из-за низкой обеспеченности оборудованием и индивидуальными средствами защиты. Распределение фондов в НСЗ — политический вопрос, который в последние 10 лет находился в ведении правящей Консервативной партии (проводившей политику «жесткой экономии» и финансировавшей подготовку к брекзиту), а также руководства службы, вызвав серьезную критику в обществе.

---

[4] The Coronavirus Act 2020. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/contents/enacted (дата обращения: 04.10.2020).

[5] *Lay K.* Coronavirus death toll is 50 per cent higher than government figures // The Times. 14.04.2020.

[6] Так, на 100 тыс. человек в Британии на тот момент приходилось 2,7 больничных коек; 2,6 врачей; коек в реанимации — 6,6 (во Франции — 11,6; в США — 34,7; Германии — 29,2). В Британии на 1 млн человек имеется 7,2 аппаратов МРТ (в Германии — 34,7 единиц, в среднем по ЕС — 15,4). Аппараты КТ в Британии — 9,5 единиц на 1 млн человек, в Германии — 35, в среднем по ЕС — 21,4; лишь 5 тыс. аппаратов ИВЛ (в подушевом исчислении один из самых низких показателей в Европе), и правительство привлекло к их производству автомобилестроителей и военных. См.: *Booth W.* U. K. resists coronavirus lockdowns, goes its own way on response // The Washington Post. 17.03.2020 (дата обращения: 20.03.2020).

Экономические последствия пандемии

За пять месяцев 2020 г. дефицит госбюджета уже превысил данные 2009/2010 финансового года (на пике финансово-экономического кризиса). В июле дефицит госбюджета возрос до 150 млрд ф. ст. и госдолг впервые достиг 2 трлн ф. ст.[7] Безработица во втором квартале поднялась незначительно — до 4,1%[8]. Управление бюджетной ответственности (УБО) прогнозирует, что дефицит бюджета возрастет до 237 млрд ф. ст. (14% ВВП в 2020/2021 финансовом году), став крупнейшим за послевоенное время. Государственный долг Британии превысит 100% ВВП, но будет снижаться по мере восстановления экономики[9]. Прогноз намного превышает потери кризиса 2007–2008 гг., но зависит от длительности карантинных мер.

Первый пакет помощи государства экономике (11 марта) в 12 млрд ф. ст. был предназначен для нужд НСЗ, финансирования налоговых каникул для предприятий розничной торговли, гостиничного и досугового бизнеса, самозанятых и оплаты больничных листов сотрудников малого бизнеса. В УБО, сравнив ситуацию с военной, сочли меры казначейства недостаточными и запоздалыми для бизнеса, способными вызвать лишь дальнейшее ухудшение состояния государственных финансов[10].

Позднее Министерство финансов предоставило новые пакеты помощи: госсубсидии и гарантии под займы для бизнеса на общую сумму в 330 млрд ф. ст. (15% ВВП), 30 млрд ф. ст. дополнительной поддержки госсектору, а также лицам и предприятиям, испытывающим финансовые трудности в связи с коронавирусом, 5 млрд ф. ст. для НСЗ и местных органов власти; 750 млн ф. ст. — на поддержку

---

[7] Public sector net debt hits £2 trillion for the first time. August 21st, 2020. URL: https://obr.uk/public-sector-net-debt-hits-2-trillion-for-the-first-time/ (дата обращения: 03.10.2020).

[8] Office for National Statistics. URL: https://www.ons.gov.uk/ (дата обращения: 04.10.2020).

[9] Office for Budget responsibility — независимый официальный орган при казначействе, дающий оценки экономических и фискальных мер правительства и составляющий прогнозы на их основе. Office for Budget Responsibility. Coronavirus reference scenario. URL: https://obr.uk/coronavirus-reference-scenario/ (дата обращения: 14.04.2020).

[10] Treasury Committee. Oral evidence: Spring Budget 2020, HC 214. 17.03.2020.

благотворительных фондов, 1,25 млрд ф. ст. — инновационным компаниям, пострадавшим от пандемии; программу сохранения рабочих мест (субсидирование до 80% зарплаты работника, но не более 2,5 тыс. ф. ст. в месяц). Правительство намерено было расширять программу финансовой помощи компаниям[11]. Банк Англии снизил учетную ставку с 0,75 до 0,25%.

Однако даже консервативная «The Times» выступила с резкой критикой правительства за просчеты на начальном этапе пандемии, справедливо полагая, что ее последствия усилят социальное расслоение в обществе как между имущими и неимущими, так и между этническими группами, причем на долгосрочную перспективу. По ее мнению, неизбежно последует официальное расследование действий, вернее, бездействия правительства[12].

Ввиду прогнозов о том, что 2 млн человек станут безработными к концу октября, когда система поддержки бизнеса закончится, предполагается с апреля 2021 г. открыть бесплатные курсы получения профтехобразования в течение всей жизни (Lifetime Skills Guarantee — 2,5 млрд ф. ст.). Однако колледжи до сих пор не получили 3 млрд ф. ст., обещанные еще в 2019 г., а новые курсы, считает министр профтехобразования Г. Киган, не получат финансирования до сентября 2021 г.

24 сентября канцлер казначейства Р. Сунак объявил о новой программе субсидирования зарплаты сотрудников, из-за снижения спроса работающих неполный день (но не менее трети рабочего дня): работодатели будут оплачивать реальные рабочие часы, а государство и работодатель будут по трети оплачивать неотработанные часы. Так, государство покрывает 22% зарплаты сотрудника, но не более 697,92 ф. ст. К началу августа 4,5 млн человек оставались в вынужденных отпусках. 9,6 млн сотрудников из 1,2 млн фирм воспользовались мерами поддержки на общую сумму 34,7 млрд ф. ст.[13] В «мозговом

---

[11] HM Treasury. Financial support for businesses during coronavirus (COVID-19). URL: https://www.gov.uk/government/collections/financial-support-for-businesses-during-coronavirus-covid-19 (дата обращения: 21.04.2020).

[12] Coronavirus reawakens the class conflict lurking in Britain's bloodstream // The Times. 14.04.2020; *Calvert J., Arbuthnott G., and Leake J.* Coronavirus: 38 days when Britain sleepwalked into disaster // The Sunday Times. 19.04.2020.

[13] *Adedokun N.* Rishi Sunak in candid apology to taxpayers for cracks in coronavirus support schemes. URL: https://www.express.co.uk/news/politics/1342756/

центре» по налоговым исследованиям (Tax Research UK) полагают, что при 77 % дохода многие домохозяйства не смогут покрыть расходы, что вызовет финансовый кризис и не предотвратит рост безработицы к Рождеству, малые и средние предприятия будут переживать тяжелые времена (сотни тысяч закроются, а в них занято 16 млн человек — более половины занятых).

Министр финансов признал, что меры поддержки не могут продолжаться на прежнем уровне (как в начале пандемии), что правительство не в состоянии поддерживать нежизнеспособные предприятия, и страна вступила в рецессию. Если в первом квартале ВВП снизился на 2,2 %, то во втором — на 20,4 %. Показатель Британии хуже, чем в других странах «Большой семерки», поскольку велик удельный вес сектора услуг, пострадавшего в первую очередь[14]. По подсчетам Института фискальных исследований (Institute for Fiscal Studies)[15], госрасходы поглотят наибольшую долю национального дохода (около 40 %) за десятилетие. В марте правительство объявило о росте госрасходов на 10,7 % в следующие 4 года. Однако эти планы уже сейчас несостоятельны, и экономисты прогнозируют повышение налогов.

К осени в Британии вновь повысилась заболеваемость коронавирусом. П. Волланс в сентябре предупредил, что количество заболевших удваивается каждые 7 дней, к середине октября в Британии возможны 50 000 новых случаев заражения ежедневно, что приведет к 200 случаям летальных исходов месяцем позже, если сохранятся темпы инфицирования, а менее 8 % населения выработали антитела[16]. На 29 сентября в Британии зарегистрировано более

---

rishi-sunak-news-uk-coronavirus-latest-economic-support-scheme-blue-collar-conservatism (дата обращения: 03.09.2020).

[14] *Bradley Ch.* Rishi Sunak pushing UK into 'economic meltdown' as job support scheme is torn apart. URL: https://www.express.co.uk/news/uk/1340033/rishi-sunak-uk-economic-meltdown-job-support-scheme-slammed-spt (дата обращения: 25.09.2020). UK enters recession after GDP plunged by a record 20.4 % in the second quarter. URL: https://www.cnbc.com/2020/08/12/uk-gdp-plunged-by-a-record-20point4percent-in-the-second-quarter.html (дата обращения: 04.10.2020).

[15] *Zaranko B.* Spending Review 2020: COVID-19, Brexit and beyond. URL: https://www.ifs.org.uk/publications/15048 (дата обращения: 04.10.2020).

[16] *Anderson C.* Terrifying coronavirus reinfection rate unveiled by Vallance as not even 8 % of UK immune. URL: https://www.express.co.uk/news/politics/1338010/

7000 инфицированных ежедневно, 42 тыс. смертей (данные Бюро национальной статистики выше) при 20,5 млн тестов и свыше 440 тыс. заболевших[17]. Смертность от коронавируса в Британии — самая высокая в Европе.

Политические последствия

В Британии с ее неписаной конституцией оказалось, что преемственность власти юридически не закреплена, когда в марте — апреле Б. Джонсон, заразившись коронавирусом, был госпитализирован. Полномочия главы кабинета Джонсон передал Д. Раабу, первому министру (First Secretary of State, по сути, заместителю премьера) и министру иностранных дел. Была достигнута договоренность, что в случае недееспособности Д. Рааба заменит канцлер казначейства Р. Сунак. Подобные прецеденты в истории страны были редки, и в основном члены кабинета выбирали временно исполняющего обязанности премьера до избрания нового лидера правящей партии.

После ослабления ограничений летом, в сентябре премьер-министр объявил о новых подобных мерах в Англии на срок до полугода. Он установил «правило шести», согласно которому допускается общение лишь 6 человек на открытом воздухе или в закрытых помещениях, затем объявил о закрытии баров и ресторанов в 10 вечера по всей Англии, что вызвало недовольство. В кабинете министров даже предлагали ввести самоизоляцию для лиц старше 45 лет, но в 2/3 домохозяйств есть такие лица. Обсуждались и более жесткие меры, но их отринули, опасаясь негативной реакции населения.

Премьер-министру накануне его заявления угрожал бунт заднескамеечников собственной партии за «сползание к авторитаризму и диктатуре, некомпетентность» в борьбе с коронавирусом. Палата общин все же одобрила продление чрезвычайных полномочий правительства еще на полгода, хотя многие депутаты считают их

Coronavirus-UK-latest-news-Patrick-Vallance-COVID-19-update-immunity-reinfection-rate (дата обращения: 21.09.2020).

[17] Источник: URL: https://coronavirus.data.gov.uk/ (дата обращения: 21.09.2020).

диспропорциональными, особенно штрафы до 10 000 ф. ст., отсутствие возможности оспорить 10-дневный карантин, установленный для тех, кто входил в контакт с инфицированным лицом.

«Комитет 1922 года», объединяющий рядовых депутатов-тори, добился от Б. Джонсона права дебатировать меры правительства и голосовать по ним, прежде чем они вступят в силу, как и контролировать подзаконные акты министерств. Отметим, что председателя комитета Г. Брейди поддержали 50 депутатов-тори, иными словами, при поддержке всей оппозиции в Палате общин, правительство может проиграть голосование по вводимым мерам[18], особенно по «правилу шести», а также закрытию баров и ресторанов в 10 вечера[19]. Депутаты стали скептически относиться к рекомендациям медиков и больше беспокоиться об экономических последствиях профилактических мер правительства. Однако речь идет и о том, чтобы парламент имел больше влияния на исполнительную власть на постоянной основе, а не только в связи с пандемией. В СМИ стали появляться намеки на смещение Б. Джонсона с поста премьер-министра.

Действительно, консерваторов не могут не тревожить опросы общественного мнения: 9 марта сравнялось одобрение и неодобрение действий правительства — 36 %, а на 28 сентября соотношение составило 29:51. Более того, опросы общественного мнения показывают, что рейтинги тори и лейбористов находятся в пределах статистической погрешности. Еще в апреле рейтинг тори составлял 50 %, но лейбористы обрели симпатии как среди брекзитеров, так и среди бремейнеров. Таким же образом консерваторы утратили симпатии и тех и других. И дело не только в трудностях переговоров с ЕС, но и в действиях правительства в условиях пандемии. Лидер лейбористов

[18] Консервативная партия обладает большинством в 80 мест, т. е. 41 голоса депутатов правящей партии достаточно, чтобы вместе с оппозицией «провалить» законопроект своего же правительства.

[19] Согласно официальной статистике по Англии, инфицированные указывали на бары и рестораны, а также магазины, где могли заразиться. Резко возросла заболеваемость коронавирусом в возрастной группе 20–29 лет. Public Health England. Weekly Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) surveillance report. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/923668/Weekly_COVID19_Surveillance_Report_week_40.pdf (дата обращения: 03.10.2020).

Кир Стармер (37 %) опережает Б. Джонсона (30 %) в ответе на вопрос о «лучшем премьер-министре», хотя треть респондентов не определилась (30 %)[20].

Внешнеполитические аспекты

Соединенное Королевство не присоединилось к программе ЕС по оптовой закупке средств индивидуальной защиты, сославшись на отсутствие приглашения из Брюсселя, а по признанию одного из чиновников — по политическим соображениям[21].

Исполнительный директор МВФ Кристалина Георгиева (бывший заместитель председателя Европейской комиссии) предложила Лондону в интересах самой Британии, Евросоюза и всего мира не отказываться от продления переговоров по брекзиту и не добавлять неопределенности в условиях пандемии. Она указала, что выход без сделки обойдется британской экономике в 5% ВВП, а Лондон и Брюссель перейдут на правила ВТО, что приведет к введению значительных налогов и тарифов[22].

Однако на Даунинг-Стрит, 10, парировали: пролонгация переговоров продлит неопределенность для бизнеса и отложит суверенный контроль над границами страны; Британия преодолеет последствия пандемии легче вне ЕС, чем в его составе, нуждаясь в гибкости законодательства и экономических мер. К тому же СМИ отмечали, что Евросоюз желает получить обещанный взнос в 39 млрд ф. ст. от Британии в 2020 г. Брекзитеры опасаются, что Брюссель, призвав разработать новый «план Маршалла» для восстановления экономики стран — членов ЕС объемом в сотни млрд евро, направит на него взнос Британии за 2021 г., если переходный период продлится.

---

[20] Government approval. URL: https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/government-approval. Latest YouGov Westminster voting intention figures. URL: https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2020/09/29/voting-intention-con-41-lab-38-23-24-sep (дата обращения: 04.10.2020).

[21] *Бабынина Л. О.* Коронавирус: что может сделать и делает Европейский союз // Аналитическая записка. 2020. № 12 (№ 195). URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an195.pdf (дата обращения: 10.04.2020)

[22] *Islam F.* MF head calls for Brexit trade talk extension https://www.bbc.com/news/business-52304821 (дата обращения: 16.04.2020).

Выводы

Правительство Великобритании запоздало приняло меры по борьбе с коронавирусной инфекцией. Система здравоохранения оказалась не готова к пандемии, а статистика не отражала реального положения. Вопреки доминирующей в Консервативной партии концепции laissez-faire, роль государства как института объективно возросла, поскольку только оно обладает возможностями для борьбы с пандемией, ставшей вопросом национальной безопасности. Кризис покажет, как на общенациональном и региональном уровне государство охраняет здоровье населения, содействует преодолению спада в экономике.

Временная нетрудоспособность Б. Джонсона выявила отсутствие законодательной процедуры обеспечения преемственности власти. Очевидно, передача полномочий премьер-министра его заместителю и от него канцлеру казначейства станет прецедентом. Палата общин, не доверяя премьер-министру, требует повысить свои полномочия и контроль над действиями правительства.

Лондон не намерен продлевать переговоры с ЕС о будущих отношениях и, более того, считает, что успешнее справится с пандемией в стране, не будучи связанным коллективными обязательствами.

Перспективы формирования «правительства национального единства» во Франции

Сергей Матвеевич Федоров
кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН

Преодоление тяжелых последствий пандемии во Франции станет сложной задачей для руководства страны. Потребуется мобилизация и сплочение всего французского общества. В сложившихся условиях президент Макрон и его команда намерены разработать новый политический курс, который мог бы объединить все конструктивные силы страны. В этой связи во Франции активно обсуждается идея формирования «правительства национального единства». Автор рассматривает отношение различных политических сил страны к этой идее и оценивает перспективы ее реализации.

Социально-экономические последствия пандемии коронавируса

Беспрецедентная за последние сто лет эпидемия коронавируса нанесла мощнейший удар по Франции. За короткий отрезок времени от новой инфекции погибло почти 25 тыс. человек, а число инфицированных превысило 168 тыс.[1] Франция вошла в печальную тройку лидеров ЕС по количеству погибших и зараженных, пропустив вперед только Италию и Испанию.

Режим «чрезвычайной санитарной ситуации», введенный в стране с 17 марта для предотвращения гуманитарной катастрофы, обязывающий население соблюдать самоизоляцию, повлек серьезные экономические последствия. По данным Национального института статистики и экономических исследований (INSEE), падение ВВП за первый квартал 2020 г. составило 5,8 % — небывалый показатель за всю послевоенную

[1] По данным на 5 мая 2020 г.

историю страны[2]. Но, судя по всему, это только начало серьезнейшего экономического кризиса, который может последовать после постепенного выхода из карантина. Министр экономики и финансов страны Брюно Ле Мер полагает, что в 2020 г. экономический спад составит 8 %. Ситуация вполне сопоставима с великой депрессией 1929 г.[3]

Не меньше впечатляют и данные по состоянию рынка труда. Для предотвращения массовой безработицы правительство решило задействовать режим временной безработицы, которая оплачивается из госбюджета. Временно безработными стали более 11 млн человек, т. е. более трети всех наемных работников. Французской казне это обойдется как минимум в 25 млрд евро[4]. Для поддержки предприятий и малоимущих граждан правительство приняло «план экстренной экономической помощи» общим объемом в 110 млрд евро. Очевидно, что санация экономики и социальных последствий COVID-19 потребует огромных финансовых ресурсов, найти которые в одиночку даже такой богатой стране, как Франция, без помощи ЕС будет крайне проблематично.

Экстраординарная ситуация потребовала от руководства страны оперативного принятия сложных решений[5]. Шок, который испытало французское общество, масштабные задачи преодоления экономических и социальных последствий кризиса COVID-19, критика действий правительства и президента в период чрезвычайной ситуации со стороны оппозиции потребуют выработки новой политической линии и сплочения всех здоровых сил общества для стабилизации обстановки в стране.

---

[2] Le produit intérieur brut (PIB) français a chuté de 5,8 % au premier trimestre, selon l'Insee // Le Figaro. 29 avril 2020.

[3] PIB en chute de 8 %, déficit en hausse : le gouvernement forcé de revoir ses prévisions pour 2020 // Le Figaro. 14 avril 2020.

[4] Onze millions de salariés en chômage partiel, désastre économique et humain // Le Figaro. 3 mai 2020.

[5] По данным опроса социологической службы Ifop, в конце апреля 47 % французов верили в эффективность помощи правительства предприятиям, в то же время только 39 % опрошенных доверяли его действиям в борьбе с коронавирусом. Аналогичные показатели в конце марта составляли соответственно 57 и 55 %. SONDAGE. Sarkozy, Bertrand... Voici ceux qui feraient aussi bien voire mieux que Macron, selon les Français // Le Journal du Dimanche. 4 mai 2020. URL: https://www.lejdd.fr/Politique/sondage-sarkozy-bertrand-voici-ceux-qui-feraient-aussi-bien-voire-mieux-que-macron-selon-les-francais-3965889 (дата обращения: 05.05.2020).

Поиски политических решений

Чрезвычайные ситуации всегда требуют адекватных и сильных политических решений. В этой связи в последнее время в стране оживленно обсуждается идея формирования «правительства национального единства». Различные политики и общественные деятели предлагают свои варианты обновления исполнительной власти, способной эффективно управлять страной в сложнейший период, который продлится, вероятно, несколько лет. Один из патриархов французской политики — Жан-Пьер Шевенман — в интервью газете «Ле Фигаро», выдвинул идею создания «правительства общественного спасения», полагая, что нынешняя ситуация в стране сравнима со временем Первой и Второй мировых войн[6].

Эти настроения прекрасно понимают и в Елисейском дворце. Его нынешний хозяин как никто другой заинтересован в том, чтобы благодаря сложившейся ситуации перевернуть не самую удачную страницу первой половины своего правления (один только протест «желтых жилетов» чуть не поверг страну в полномасштабный кризис) и провести оставшиеся два года президентства с новыми силами и обновленной командой. Словом, ситуация напоминает известную формулу — «не было счастья, да несчастье помогло».

Судя по всему, Э. Макрон уже начал конфиденциальные консультации и зондирование почвы для обновления исполнительной власти и выработки посткризисной политики. Об этом он прозрачно намекнул в конце своего телевизионного обращения ко всем французам 13 апреля, в частности сказав: «Этот кризис представляет шанс сплотиться и проявить нашу общественную ответственность, выстроить новый проект (развития страны. — *С. Ф.*) в согласии. Это будет французский проект, в основе которого лежит глубокая идея совместного общественного бытия», «в ближайшие недели я постараюсь определить контуры пути, которые приведут к этой цели»[7].

Любопытно, что политические аналитики обратили внимание на последние слова в выступлении президента — «лучшие

---

[6] Jean-Pierre Chevènement: «Il faut un gouvernement de salut public» // Le Figaro. 8 avril 2020.

[7] Adresse aux Français, 13 avril 2020. URL: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020 (дата обращения: 26.04.2020).

и счастливые дни настанут», — явно напоминавшие название брошюры с программой политических, экономических и социальных реформ Национального совета сопротивления (НСС), опубликованной 15 марта 1944 г.[8] Напомним, что генералу де Голлю, возглавлявшему НСС, удалось в то драматическое время объединить различные политические силы, включая коммунистов, для решения сложнейшей и актуальнейшей задачи — освобождения Франции от немецких нацистов и послевоенного возрождения страны. Важен еще один аспект. Программа НСС рассматривалась в то время ни много ни мало как революционное преобразование французского общества и государства, разрыв с моделью французского капитализма 1930-х гг. и той политикой, которая привела к позорному поражению страны в июне 1940 г.

Президент Макрон не мог не знать о совпадении сказанной им фразы с названием программы НСС. Идея разрыва с прошлой политикой, вероятно, будет доминировать в разрабатываемом новом политическом курсе — «многие вещи, которые мы считали незыблемыми, будут пересмотрены», а «завтрашний день, когда мы победим (эпидемию коронавируса и ее последствия. — *С. Ф.*) не станет возвращением в прошлый день»[9].

Намерения президента и его действия по перезагрузке политической линии вполне понятны и логичны. К тому же они соответствуют политической практике V Республики, когда глава государства в сложные моменты президентства «приносит в жертву» премьер-министра и правительство, оставаясь на политическом олимпе. Так в прошлом поступали практически все предшественники нынешнего главы государства вплоть до «суперпрезидентства» Н. Саркози, который, по его словам, «не хотел играть роль английской королевы» и решил взять личную ответственность за проводимую политику, не прикрываясь фигурой премьер-министра. И просчитался, т. к. мировой финансовый кризис 2008–2011 гг. существенно снизил шансы Саркози на переизбрание в 2012 г.

---

[8] La gauche réclame l'esprit et le programme du Conseil national de la résistance // L'Opinion. 21 avril 2020.

[9] Adresse aux Français. 13 avril 2020. URL: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/04/13/adresse-aux-francais-13-avril-2020 (дата обращения: 26.04.2020).

В схожей ситуации сегодня находится и Э. Макрон, который пошел по стопам Саркози и сравнил свою политическую миссию с «Юпитером». Э. Филипп, как в свое время и Фр. Фийон, выполняет роль технического премьера в тени президента. Однако аналогии на этом заканчиваются, т. к. ситуация, сложившаяся в стране в связи с пандемией, гораздо серьезнее, чем во время кризиса 2008–2011 гг. К тому же речь идет не о президентских выборах, а о формировании нового правительства и разработке нового политического курса, который, вероятно, ляжет в основу президентской программы на выборах 2022 г.

Главная интрига в том, сможет ли в данном сложном контексте президент, опираясь на парламентское большинство, сплотить нацию на решение труднейших социально-экономических проблем, связанных с преодолением последствий пандемии? Запрос на формирование нового правительства на базе широкой коалиции во французском обществе имеется. Например, социологическая служба Ifop в исследовании, проведенном во второй половине апреля, выяснила, что 71 % французов приветствуют такие намерения властей. При этом 80 и 77 процентов опрошенных желают появления в правительстве представителей соответственно «зеленых» и «республиканцев»[10].

Действия президента Макрона и многие из его заявлений последнего времени, несмотря на критику оппонентов, в целом созвучны позициям представителей различных политических сил и, по идее, могли бы стать базой для сплочения. Так, левые заметили явную тенденцию к «полевению» «президента богатых», как зачастую именуют Э. Макрона, обещавшего серьезные реформы здравоохранения и материальную поддержку малообеспеченным слоям населения. Правые, включая, наверное, и их крайний фланг, не могли не согласиться с призывами «глобалиста» Макрона к усилению суверенитета страны, защите национальной экономики и «релокализации» французских предприятий, обосновавшихся за границей. Наконец, «зеленые» («Европа-экология-зеленые»), вдохновленные успехами на Евровыборах-2019 и результатами первого тура муниципальных выборов в середине марта 2020 г., поддерживают «экологические

[10] URL: https://www.lalettredelexpansion.com/011-53874-Le-grand-oui-a-l-union-nationale.html (дата обращения: 27.04.2020).

усилия» президента и считают, что выход из кризиса возможен только через решительный транзит к «зеленой экономике».

Однако на практике объединить в рамках «неоцентризма» и чрезвычайной ситуации разные политические силы будет крайне сложно. Об этом свидетельствуют первые отклики некоторых французских политиков на обращение президента к нации от 13 апреля.

На стратегическом совете «республиканцев», через день после обращения, Гийом Пелтье, второй человек в руководстве партии, заявил, что правоцентристам нет смысла поддерживать Э. Макрона в момент, когда он фактически «произносит похоронную речь макронизму», тем более за два года до предстоящего политического цикла[11]. Аналогичную реакцию на идеи президента демонстрируют практически все оппозиционные силы и их лидеры, особенно те, кто планирует участвовать в президентской кампании.

Возникает закономерный вопрос: о каком «правительстве народного единства» можно рассуждать, если окружение Макрона и лидеры правящего большинства в Национальном собрании, судя по их заявлениям, не собираются привлекать в будущий состав исполнительной власти крайне левых «меланшоновцев» и особенно крайне правое «Национальное объединение» М. Ле Пен, считая что последнее не соответствует республиканским стандартам (что все-таки не так в действительности). А ведь правых и левых популистов поддерживает без малого половина электората страны!

Действующее правительство Э. Филиппа формировалось на базе широкой центристской коалиции с привлечением ярких фигур гражданского общества, неправительственных организаций. В этом была изначальная особенность «макронизма», считавшего устаревшим деление на правых и левых и предлагавшего уйти от политической дихотомии. Нынешние попытки команды Макрона собрать новую коалицию производят впечатление déjà vu.

Сомнительна и корректность приравнивания нынешнего, хоть и беспрецедентного, но все-таки санитарного кризиса к событиям 1944 г. При всем драматизме пандемии коронавируса и ее разрушительных последствиях для французской и мировой экономики

---

[11] Macron post-covid: des pistes pour se «reinventer». Leçons iconoclastes d'un virus // L'Opinion. 19 avril 2020.

сравнение с периодом Второй мировой войны представляется явным перебором.

Национальное единство реализуется, как правило, в условиях стресса, который испытало общество, когда на карту поставлено выживание государства и нации в целом. Именно это заставляет забыть о политических противоречиях и дрязгах. Во имя великой цели, которая формулируется в соответствующей программе. Именно так было весной 1944 г. Перечисленные выше условия в настоящее время во Франции отсутствуют.

Нынешние «власть предержащие» во Франции вряд ли способны выработать если не революционную, то хотя бы мобилизующую программу действий, которую примут различные слои общества. Обещания исправить проводившуюся политику, измениться уже звучали из уст Э. Макрона в ходе недавних «больших дебатов», позволивших преодолеть кризис «желтых жилетов». Однако за этим последовали длительные протесты против намечаемой пенсионной реформы и решимость правительства провести ее во что бы то ни стало, используя статью 49-3 Конституции (она позволяет провести закон без обсуждения в нижней палате парламента путем голосования доверия правительству).

В целом продвигаемую Э. Макроном и его партией идею создания широкой коалиции на базе, по словам лидера «Республики на марше» Станисласа Герини, «верности президенту и совместного видения посткризисной ситуации»[12] пока поддержали некоторые представители центристской партии MoDem, «дезертиры» из партии власти и часть «зеленых». В начале апреля 58 депутатов Национального собрания, представляющие вышеперечисленные партийные формирования, стали инициаторами призыва к гражданам и «активным силам» французского общества «подготовить всем вместе проект Франции и мира после пандемии». По мнению народных избранников, предложенный правительством «план выхода из кризиса» необходимо дополнить «большим планом трансформации общества» на основе ценностей солидарности, демократии и экологии. Авторы инициативы рассчитывают на широкое обсуждение предложенных и получение новых идей с помощью

[12] Macron cherche la voie de la «concorde» // Le Figaro. 15 avril 2020.

интернет-платформы[13]. Это напоминает прошедшие «большие дебаты», в ходе которых были собраны тысячи различных предложений по реформированию страны. Но впоследствии сложилось ощущение, что все они были отправлены в «долгий ящик».

Выводы

Идея формирования «правительства национального единства» во Франции в условиях, вызванных пандемией, — логичный шаг президента Макрона и его команды. Это дало бы возможность более эффективно решать сложнейшие задачи по преодолению социально-экономических последствий невиданной ранее эпидемии и восстановлению экономики страны. Однако такой сценарий представляется маловероятным.

Э. Макрон серьезно исчерпал арсенал возможностей политического маневрирования, что вынуждает его предлагать по сути «перелицованные» старые схемы, которые обеспечили победу на выборах 2017 г. Кредит доверия французов молодому амбициозному лидеру страны также в немалой степени на сегодняшний день оказался подорванным.

Несмотря на драматичную обстановку и неопределенность дальнейшего развития событий, а также шок, который испытало французское общество в период разгара пандемии, президенту и правящей партии вряд ли удастся под лозунгом «Все на борьбу с последствиями COVID-19» сплотить под знаменами Макрона большинство конструктивных и значимых политических сил. В этом еще раз убеждают, например, итоги обсуждения в Национальном собрании 28 апреля правительственного «Плана по выходу страны из карантина», намеченного на период после 11 мая. Практически вся парламентская оппозиция обрушилась с резкой критикой (порой необоснованной) на вполне разумные и выверенные меры, предложенные исполнительной властью.

Тем не менее некоторое поле для маневра у Э. Макрона все же остается — главным образом за счет более тесного альянса с «зелеными» и популярными представителями гражданского общества (схема

[13] Coronavirus: l'appelle de parlementaires pour préparer l'après-crise // Le Figaro. 4 avril 2020.

показала свою эффективность на прошлогодних выборах в Европарламент). Вполне вероятно, что пополнить такую коалицию согласятся и правые социалисты, партия которых находится в глубоком кризисе.

Можно с достаточной долей уверенности предположить, что теоретической базой для обновленного центристского альянса и нового правительства (без претензий на «национальное единство») станет антикризисная программа команды Макрона, более социальная и экологичная, нежели предшествующие. Она позволит президенту начать оставшиеся два года правления с «чистого листа», с новыми силами и подготовить тем самым благоприятные условия для предстоящей президентской кампании. Все прекрасно понимают, что результаты выборов 2022 г. во многом будут определяться тем, насколько властям удастся организовать эффективное управление страной в посткризисный период.

Несмотря на невысокие рейтинги и разочарование в президенте значительной части населения[14], Макрон сохраняет неплохие шансы на переизбрание, т. к. серьезных альтернативных фигур на французской политической сцене пока не видно[15], а наиболее вероятная дуэль во втором туре между Э. Макроном и Марин Ле Пен заведомо, судя по всем социологическим замерам, закончится поражением лидера крайне правых.

Послесловие

Новое правительство Франции во главе с Жаном Кастексом было сформировано в начале июля 2020 г. Как и прошлое правительство Э. Филиппа, новый кабинет формировался на коалиционной основе:

[14] В среднем в апреле месяце положительный рейтинг Э. Макрона, судя по разным социологическим опросам, колебался в районе 40 %, тогда как фактически 2/3 опрашиваемых высказывали негативную оценку деятельности президента. SONDAGES. Une hausse en trompe-l'oeil pour la popularité moyenne de Macron en avril // Le Journal du Dimanche, 1 mai 2020. URL: https://www.lejdd.fr/Politique/sondages-une-hausse-en-trompe-loeil-pour-la-popularite-moyenne-de-macron-en-avril-3965721 (дата обращения: 02.05.2020).

[15] Теоретически конкуренцию Э. Макрону мог бы составить харизматичный «республиканец», председатель «Ассоциации мэров Франции» Фр. Баруэн, но пока его президентские амбиции никак не проявились.

помимо «маршистов» от правящего большинства и их союзников, центристов из партии MoDem, в него вошли «республиканцы» (Брюно Ле Мэр, Жерар Дарманэн, Себастьен Лекорню), социалисты. Правда, бывшие, т. к. большинство из них покинуло свои прежние партии и влилось в ряды «макронистов».

Следует особо отметить, что впервые в истории V Республики на пост премьер-министра назначается (причем уже повторно, как и его предшественник Э. Филипп) выдвиженец не от правящей партии, имеющей большинство в Национальном собрании, а представитель оппозиции — «республиканец» Ж. Кастекс. Такая новация объясняется не только центристской политической линией президента, но и кадровым дефицитом правящей партии: в наскоро образованной под выборы 2017 г. «Республике на марше» немного людей, имеющих опыт государственного управления, работы в местных и региональных органах власти. Слабые позиции партии власти на местном уровне наглядно проявились в ходе прошедших в июне — июле 2020 г. муниципальных выборах, где «маршисты» показали плохие результаты. В этом плане политический опыт Ж. Кастекса, долгие годы возглавлявшего мэрию небольшого городка на юге Франции, знающего не понаслышке проблемы местных органов власти, жизнь французской глубинки, будет очень востребован президентом Макроном и его командой.

Нельзя не отметить, что, за исключением министров внутренних дел и юстиции, свои посты сохранили «ключевые» министры — обороны, экономики и финансов, иностранных дел, что позволяет говорить о преемственности в политике нового правительства.

Главными текущими задачами нового кабинета станет дальнейшая борьба с последствиями пандемии, восстановление экономики[16] и социальная поддержка наиболее уязвимых слоев населения. Но с учетом обещанного президентом Макроном нового политического курса, который, по задумке, должен ознаменовать оставшиеся два года его президентства, правительство подготовило долгосрочную программу развития страны, получившую название «France Relance», что можно перевести как «Франция нового развития».

---

[16] По разным подсчетам, для компенсации потерь экономики от пандемии Франция потратила 470 млрд евро.

«France Relance» — это дорожные карты экономического, социального и экологического развития страны до 2030 г., конкретизированные в семи десятках программ. На их реализацию планируется выделить 100 млрд евро (треть современного госбюджета Франции), причем 40 % составят субсидии ЕС, которые будут погашаться вплоть до 2058 г. Это крайне важно для президента Макрона — властям не придется повышать налоги.

Разработчики программы делают особый акцент на задействовании потенциала регионов, местных органов власти. Они полагают, что «новое развитие» «станет “зеленым”, социальным и региональным», «позволит усилить наш экономический суверенитет и нашу технологическую независимость», «заложит основы благополучного общества: более устойчивого, более солидарного, более независимого, отвечающего чаяниям французов»[17].

Многообещающие декларации Э. Макрона в разгар пандемии о грядущих переменах, чуть ли не исторического характера, которые ознаменуют новый этап его президентства, породили во французском обществе ожидание если не политической сенсации, то значимых перемен во французской политике. Но чуда не произошло — правительство Кастекса явно «не дотягивает» до уровня «национального единства». По данным на конец августа 2020 г., уровень доверия главе нового правительства составлял всего 33 %, а 46 % французов ему не доверяли. При этом 21 % (!) опрошенных затруднились дать оценку Ж. Кастексу[18].

Смена правительства не добавила популярности и Макрону. По тем же данным, более 60 % респондентов негативно оценивали его деятельность. Возникает закономерный вопрос: зачем в сложный период, переживаемый Францией, нужно было менять «республиканца» Филиппа на «республиканца» Кастекса, тем более что сам состав кабинета изменился незначительно? Вероятно, эта замена была вызвана разногласиями, которые в последние месяцы возникли между президентом и главой правительства. А главной причиной отставки Э. Филиппа стал стремительный рост его популярности, по уровню

[17] France Relance. Dossier de presse. URL: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/dossier-presse-plan-relance.pdf (дата обращения: 26.09.2020).

[18] Sondage: faible confiance pour Jean Castex // Le Figaro. 03.09.2020.

которой он существенно опережал Э. Макрона: президент оказался «в тени» премьер-министра.

Немаловажной причиной стали и сугубо политические расчеты. Главной задачей Э. Макрона на оставшиеся два года президентства станет не только восстановление экономики и нормализация общественной жизни после пандемии (болезненные реформы, прежде всего, пенсионной системы, придется отложить), но и подготовка к выборам 2022 г. Единственной политической стратегией, которая позволит Макрону переизбраться на второй срок и повторить прежний успех на парламентских выборах, является создание широкой право-левоцентристской коалиции на базе своей партии за счет «перетягивания» в нее части «республиканцев», «социалистов» и «зеленых». В политическом плане программа «France Relance», адресованная как «правым», так и «левым», преследует именно эту цель[19]. А воплощение ее в жизнь лучше доверить «техническому» премьер-министру — в случае успеха он вряд ли станет конкурентом нынешнему главе государства.

[19] Для Э. Макрона крайне важно в оставшееся время ослабить позиции своих главных конкурентов — «республиканцев», не допустить появления в их рядах популярного лидера, каким вполне мог бы стать Э. Филипп. Руководство правоцентристов хорошо осознает эту опасность — см., например: Nadine Morano: «Le dessein d'Emmanuel Macron, c'est notre mort politique» // Le Figaro. 17.09.2020.

Вишеградские страны: ответственность государства в борьбе с пандемией

Любовь Николаевна Шишелина
доктор исторических наук, заведующая Отделом исследований Центральной и Восточной Европы Института Европы РАН

В статье анализируются особенности подхода стран Вишеградской группы в борьбе с пандемией COVID-19. Прослеживается их отличная от общеевропейской мобилизационная стратегия, свидетельствующая о большой ответственности молодых членов ЕС перед своим населением. Тем не менее, на фоне охваченных пандемией и погруженных в борьбу с проблемой поодиночке «ядрообразующих» стран ЕС, решительный подход правительств в Будапеште, Варшаве, Праге и Братиславе дал повод для критики со стороны как брюссельского истеблишмента, так и ответственных лиц ряда государств. По мере развития кризиса руководству стран Вишеградской группы приходилось решать задачи внутриполитического характера и спасать экономические показатели, что требовало принятия достаточно быстрых и гибких решений. Региональная компонента взаимодействия проявила себя положительно. Совместными усилиями лидерам «четверки» удалось добиться вдохновляющих результатов на июльском саммите ЕС и получить достойные средства из бюджета Евросоюза для поддержания и дальнейшего развития своих экономик.

Первый этап борьбы с пандемией

В один из самых критических моментов XXI в., связанный с пандемией COVID-19, руководство Вишеградских стран (В4) вновь, как и в разгар миграционного кризиса, доказало способность к адекватному восприятию угроз национальной безопасности и принятию соответствующих эффективных решений. Происходило это уже на привычном для правительств в Будапеште, Братиславе, Варшаве и Праге фоне критики со стороны брюссельских чиновников, на первом этапе возвысивших в иерархии европейских ценностей сохранение шенгенской зоны. Именно правительства стран В4 первыми взяли дело

спасения от распространения пандемии в свои руки и предложили согражданам конкретные меры. Первым в Европе в начале марта о необходимости закрытия государственных границ заявил министр здравоохранения Чехии Адам Войтех, за что сразу подвергся критике со стороны председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен (кстати, врача по образованию), обвинившей Чехию в посягательстве на шенгенские достижения.

В странах В4 меры начали принимать гораздо раньше, чем по ЕС в целом, несмотря на сравнительно малое по сравнению с западноевропейскими странами число заболевших и погибших на тот момент от COVID-19. Медицинская статистика показала, что все случаи вируса в государствах В4 были завозными из стран, не закрывших свои границы, несмотря на наблюдавшийся в них пик эпидемии.

Более низкий уровень заболеваемости в Центральной Европе по сравнению с общеевропейским наводил на мысль не только об адекватности мер правительств, но и о сравнительно неплохом состоянии систем здравоохранения. Кроме того, ранее правительства стран В4, вопреки нападкам Брюсселя, ограничили прием мигрантов и их пропуск через свою территорию. Очевидно, можно говорить о более высокой готовности стран Центральной Европы к угрозам извне и принятию адекватных мер противодействия.

Пакеты мер, принятые правительствами стран В4, в целом схожи. Разрабатывались они с первых дней февраля 2020 г. (первое заседание штаба по борьбе с коронавирусом в Будапеште состоялось 31 января, а в Чехии мероприятия по выявлению заболевших начались еще раньше — 28 января). В состав штабов вошли высшие госчиновники, возглавляющие профильные направления, директора клиник и ведущих НИИ, специализирующихся на проблемах здравоохранения, эпидемиологии и т. д.

Среди принятых мер[1] были следующие: прекращение выдачи виз гражданам Ирана, Китая, Южной Кореи (в Чехии с 30 января); отмена авиасообщения с этими странами (с 1 марта), а также с Италией, Испанией, Германией; введение специальных контрольных мер

[1] Данные собраны по официальным сайтам правительств Вишеградских стран: URL: https://koronavirus.gov.hu/intezkedesek; https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19; https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=koronavirus; https://www.gov.pl/web/koronawirus.

на границах в отношении граждан стран с наиболее высоким уровнем заболеваемости. В марте правительства начали выделять средства на борьбу с коронавирусом, параллельно вводя режимы чрезвычайного положения (11–17 марта). Практически повсеместно были закрыты школы, университеты, обучение стало дистанционным. Одновременно был запрещен выезд за границу и въезд в страну.

В середине марта объявили всеобщий карантин, запретили массовые мероприятия, в том числе по поводу государственных праздников. Были приняты дополнительные меры поддержки медицинских работников, многодетных семей, среднего класса. Ввели послабления по кредитам и ипотеке, а также другие меры по поддержанию работоспособности экономик, в том числе с привлечением армии как наиболее дисциплинированной части общества. В 20-х числах марта карантинные меры ужесточили запретом для граждан, не занятых в жизнеобеспечивающих отраслях, покидать место проживания. Исключением было осуществление необходимых покупок в близлежащих магазинах и аптеках с учетом нового расписания работы самих магазинов и регламента их посещения (время, количество одновременно находящихся людей, дистанция). В Польше и Венгрии с первых дней национальной кампании по борьбе с коронавирусом были привлечены войска. Военные участвуют в обеспечении функционирования наиболее важных предприятий, в помощи госпиталям, патрулировании и т. п.

Строгие карантинные меры дали свой результат быстро. И без того относительно невысокая численность заболевших начала снижаться, создав предпосылки для изменения линии защиты от пандемии правительствами стран В4. Тем более что тревожные сигналы стала подавать экономика, пострадавшая за время закрытия ряда предприятий или перевода их на сокращенный график работы.

В начале мая страны Центральной Европы начали снимать жесткие карантинные меры. В среднем они длились два месяца, хотя уровень заболеваемости в Словакии, Венгрии, Чехии и Польше был и остается заметно ниже среднеевропейского. Граждане были предупреждены, что пандемия еще может напоминать о себе, поэтому населению предписывалось и дальше соблюдать необходимые санитарно-гигиенические меры. По заметному росту политической активности можно было судить, что на первый план к лету стали выходить проблемы, накопившиеся в политике и экономике.

Политические последствия

В ряде случаев государственные меры по защите здоровья граждан стали предметом критики оппозиции и привели к дестабилизации внутриполитической ситуации, последствия которой, возможно, будут более продолжительными, чем сама пандемия.

На первую волну пандемии пришлись два ключевых политических события: выборы высшего уровня в Словакии и Польше. Премьер-министр Венгрии, заранее предвидя затяжной характер карантина, принял 30 марта Закон о мерах защиты на время эпидемии, приостанавливающий действие ряда статей Конституции и законодательных актов. В параграфе 6 утвержденного парламентом документа говорилось, что после объявления чрезвычайной ситуации отменяются выборы любого уровня, а уже назначенные выборы переносятся. Кроме того, вводилась ответственность за нарушение режима изоляции, намеренное распространение заболевания, циркуляцию ложных слухов. Закон вызвал острую реакцию как в Брюсселе, так и в самой Венгрии, где снова поспешили обвинить В. Орбана в узурпации власти. Тем не менее правительство, не используя самых жестких мер, ввело ряд разумных ограничений: социальная дистанция, сокращение и регламентирование времени работы объектов бытового обслуживания и т. д. Одновременно был разработан пакет мер по поддержке наиболее нуждающихся слоев населения[2].

Схожие меры были приняты правительствами других стран В4. Однако в Польше при утверждении пакетов антикризисных мер забыли про выборы президента, назначенные ранее на 10 мая. Всего за неделю до этой даты еще не было ясно, состоятся ли выборы. Их отмена, после томительного ожидания населения, облегчения не принесла. Критика действий правительства в ходе пандемии стала ядром предвыборных кампаний всех альтернативных кандидатов. Предвидя осложнения, они предлагали варианты решения проблемы с одним желанием — избежать удаленных выборов.

[2] Об этом автор уже писал в записке: *Шишелина Л. Н.* Вишеградские страны: ответственность государства в борьбе с пандемией // Аналитическая записка ИЕ РАН. 2020. № 194. URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an194.pdf.

Среди предложений было продление срока действующего президента на два года[3]. Однако оппозиция в лице главного оппонента — Гражданской платформы — восприняла его в штыки, настаивая на проведении выборов в обычном формате в мае. По датам это совпадало с намерениями правящей партии, которая, используя карантин, хотела провести выборы удаленно — по почте, что вызвало крайне негативную реакцию в обществе. Это противоречило и основному закону, по которому нельзя менять условия выборов менее чем за 6 месяцев до их проведения. О готовности правящей партии провести удаленное голосование свидетельствовали якобы «потерянные бюллетени», всплывшие в канун назначенной даты. Кроме того, общественность была встревожена запросом на расширенные личные данные избирателей.

30 апреля бывшие президенты и премьер-министры Польши призвали к бойкоту выборов[4] из-за их антиконституционности. Тем не менее 7 мая Сейм одобрил Закон об удаленном голосовании. А 8 мая вице-премьер и министр развития Ядвига Эмилевич[5] выступила и заявила, что выборы состоятся в конце июня — начале июля. Перипетии с переносом кампании существенно влияли на политическую обстановку и настроения кандидатов и населения. В результате второго тура выборов, прошедшего 12 июля, с минимальным отрывом победил действующий президент Анджей Дуда.

В Словакии выборы прошли 29 февраля. Явка была выше, чем в предыдущие годы, на 6–7 %. Вспышки заболеваемости после массового прихода людей к избирательным урнам не было. Словакия остается одной из наиболее благополучных стран по количеству заболевших и выздоровевших в Европе и мире[6]. Карантинные меры начались с закрытия внешних границ и введения дополнительных

---

[3] Предложение партии Согласие (Porozumienie).

[4] Former Polish Presidents, PMs Call for Presidential Election Boycott // The New York Times. 30.03.2020. URL: https://www.nytimes.com/reuters/2020/04/30/world/europe/30reuters-health-coronavirus-poland-boycott.html (дата обращения: 10.05.2020).

[5] Kiedy i w jakiej formie. Emilewicz o wyborach. URL: https://www.tvp.info/47942255/kiedy-i-w-jakiej-formie-emilewicz-o-wyborach (дата обращения: 08.05.2020).

[6] https://coronavirus.jhu.edu/map.html (дата обращения: 09.05.2020).

мер в сфере здравоохранения. Ношение масок и перчаток обязательно с конца февраля, пример населению демонстрировали президент З. Чапутова и правительство страны, которые даже на экране телевизора не появлялись без этих «атрибутов времени». С приходом к власти нового правительства вопреки здравому смыслу начали отвергаться меры предыдущего[7]. В частности, проект закона об использовании данных сотовых операторов, подготовленный кабинетом Пеллегрини для отслеживания заболевших, новое правительство подало общественности как вторжение в личное пространство и нарушение прав человека[8]. Предложение социал-демократов от 17 марта о принудительной изоляции прибывших из-за рубежа для проведения теста на коронавирус было принято Матовичем только 6 апреля. А уже 22 апреля были сделаны первые шаги к снятию ограничений. Им на смену пришли «хирургически точные» эпидемиологические меры в сочетании с экономическими (так называемый «умный карантин»)[9].

В Чехии, где также относительно спокойная ситуация с заболеваемостью, министр здравоохранения принимал меры, которые законодательно оформлялись позднее. Это вызвало много нападок со стороны оппозиции на правительство Бабиша. Попытки властей ограничить передвижение, закрыть ряд объектов торговли и бытового обслуживания на фоне недостатка масок и респираторов, а также падения экономики некоторые журналисты называли «коронадиктатурой» и «коронафашизмом»[10].

Свои претензии к власти наиболее активные граждане пытались предъявить через суд, и в ряде случаев они достигли цели. Так, в конце апреля Городской суд в Праге удовлетворил ходатайство об отмене чрезвычайных мер Министерства здравоохранения, поданное адвокатом Андреем Досталом. Неправомочным признали введение мер, ограничивающих деятельность ряда учреждений торговли, и запрет

---

[7] *Ведерников М.* Новое правительство Словакии: первый месяц в должности // Аналитическая записка ИЕ РАН. 2020. № 203. С. 2. URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an203.pdf.

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] Koronadiktatura. Denik.cz. 23.03.2020. URL: https://www.denik.cz/komentare/komentar-lubos-palata-koronafasismus-20200322.html (дата обращения: 09.05.2020).

на перемещение людей не постановлениями правительства, а приказами Министерства здравоохранения. Суд признал беспрецедентными ограничения основных прав, в частности, свободы передвижения и свободы бизнеса[11]. Он призвал стороны вернуться к порядку и осуществлять деятельность в соответствии с Конституцией. В результате судебного разбирательства правительство приняло временный закон, расширяющий и уточняющий полномочия министра здравоохранения во время коронавирусной эпидемии[12]. Предполагалось, что этот акт будет действовать и после снятия карантина 17 мая. Но вторая волна эпидемии, проявившаяся в Чехии по завершении периода отпусков, в сентябре заставила министра здравоохранения подать в отставку.

Экономический спад и прогнозы на будущее

Ослабление карантинных мер в регионе началось с первой недели мая. С медицинской точки зрения все было более или менее ясно, но экономика оставалась в зоне риска. Некоторым предприятиям было разрешено частично возобновить работу еще в апреле, однако ситуация складывалась неблагоприятно. По прогнозам Еврокомиссии[13], из всех стран В4 наибольшие потери ждали Венгрию. В среднем по ЕС ожидалась рецессия в размере 6–7,5 %, а в Венгрии — 7 %, Словакии — 6,7 %, Чехии — 6,2 %, Польше — 4,3 %. При этом предполагалось, что и в 2021 г. страны не смогут достичь уровня 2019 г.

---

[11] Městský soud v Praze: Omezovat práva měla vláda svými nařízeními, nikoliv ministerstvo / Česká justice. 23.04.2020. URL: https://www.ceska-justice.cz/2020/04/mestsky-soud-praze-omezovat-prava-mela-vlada-svymi-narizenimi-nikoliv-ministerstvo/ (дата обращения: 09.05.2020).

[12] Ministerstvo zdravotnictví dostane větší pravomoci, ale jen dočasně. Změnu schválila vláda / Česká televise. 07/05/2020/. URL: https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3092840-ministerstvo-zdravotnictvi-dostane-vetsi-pravomoci-ale-jen-docasne-zmenu-schvalila (дата обращения: 07.09.2020).

[13] Magyarország szerény mentőcsomaggal eshet a legnagyobbat a V4-ek között/ Napi.hu 08.05.2020. URL: https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/koronavirus-valsag-v4-magyar-lengyel-cseh-szlovak-gazdasag-visszaeses.705786.html?utm_source=index.hu&utm_medium=doboz&utm_campaign=link (дата обращения: 08.05.2020).

В Венгрии ожидается рост дефицита бюджета с 2 до 5,2 %, который затем стабилизируется около 4 %. Государственный долг увеличится с 66,3 до 75 %, отскочив позднее до 73,5 %. Безработица может вырасти с 3,8 до 7 %, рецессия — с 3 до 4,8 %.

В Польше после коронакризиса прогнозируют крупнейший за 30 лет ее независимого развития период замедления. Ситуация будет зависеть от адекватности мер правительства, которые в свою очередь скажутся на отсроченной избирательной кампании. Брюссельскими аналитиками прогнозируется, что дефицит бюджета может подскочить до 9,5 %. Не исключено, что спустя год он вернется к отметке 3,8 %. Государственный долг может увеличиться с 46 до 58,5 %.

В Словакии рост в 2–3 %, наблюдавшийся до 2019 г., сменится падением на 6,7 %. Тем не менее структура производства может позволить стране достаточно быстро вернуть свои позиции. Безработица поднимется с 5,8 до 8,8 % и затем сбалансируется на уровне 7 %. Дефицит бюджета установится около 4,2 %. Государственный долг может подскочить с 48 до 60 %, но не выше.

Замедление ждет и чешскую экономику. Рецессия по прогнозам составит 6,2 %. Но ускоренный выход из режима ограничений, объявленный еще в середине апреля, позволит быстро наверстать упущенное. Безработица может вырасти с 2 до 5 %, однако в перспективе стабилизируется на уровне 4,2 % — лучший показатель среди стран В4. Дефицит бюджета будет колебаться около 6,7 %. Ускоренному выходу из кризиса будет способствовать анонсированная и уже частично осуществленная государством помощь в размере 17 % ВВП. Перспектива снижения дефицита бюджета до 4 % вполне реальна. Госдолг по прогнозам вырастет с 30,8 до 38,7–39,9 %.

В целом по ЕС будущее зависит от правильности принимаемых правительствами мер, размера дотаций из бюджета ЕС и пакета государственной помощи нуждающимся и бизнесу. В Словакии, Чехии и Венгрии предприниматели с пониманием отнеслись к ситуации и действиям правительств, в том числе благодаря своевременности выплат. А в Польше возник конфликт с бизнесменами, не получившими обещанной правительством поддержки[13]. Это недовольство использовали в своих интересах политики во время предвыборной

борьбы за пост президента. Насколько эффективны экономические меры правительств, покажет конец 2020 г., и тогда, возможно, потребуется их дальнейшая корректировка.

Поддержка Брюсселя

17–21 июля 2020 г. в Брюсселе состоялся саммит ЕС, в повестке которого было обсуждение очередного долгосрочного бюджета ЕС и распределение дотаций на борьбу с последствиями коронавируса. По его завершении лидеры стран В4 высказали полное удовлетворение результатами распределения бюджетных средств.

ЕС заключил соглашение на общую сумму 1,82 трлн евро, состоящее из 1,074 трлн евро для 7-летнего бюджета блока, известного как многолетние финансовые рамки (MFF), и 750 млрд евро, заимствованных для борьбы с экономическими последствиями пандемии. В соответствии с соглашением, заключенным рано утром 21 июля, доля Польши в бюджете составила 124 млрд евро и до 160 млрд евро вместе с кредитами, которые премьер-министр М. Моравецкий назвал «беспрецедентной» суммой.

Венгрия может получить от ЕС 52,8 млрд евро в 7-летнем бюджетном периоде, начинающемся в 2021 г., что примерно на 35 % больше, чем в предыдущем бюджете.

Несмотря на бытующие мнения, что именно Венгрия и Польша стали крупнейшими бенефициарами, премьеры Чехии и Словакии также были весьма удовлетворены результатами саммита. Чехия получила 35 млрд евро в рамках 7-летнего бюджета и еще 15,5 млрд в виде кредитов на льготных условиях[14]. Словакии было выделено 18,6 млрд евро и еще 7,5 млрд из Фонда восстановления New generation. Также она сможет воспользоваться 8 млрд из предыдущего бюджета, не востребованными ранее[15].

---

[14] Czech PM Babis is happy with the results of EU summit. ReMix. 21.07.2020. URL: https://rmx.news/article/article/czech-pm-babis-is-happy-with-results-of-eu-summit (дата обращения: 21.08.2020).

[15] EU deal on recovery fund: Great news for Slovakia, says PM Matovič. The Slovak spectator. 21.07.2020. URL: //https://spectator.sme.sk/c/22451106/

Выводы

Благодаря своевременному введению карантинных мер правительствам стран В4 удалось весьма успешно снизить рост заболеваемости на первом этапе пандемии. Это позволило начать уже в мае постепенное снятие ряда ограничений при соблюдении санитарно-гигиенических правил. Главное — была найдена возможность на полную мощность запустить остановленное производство, что, несомненно, убережет экономики региона от серьезных негативных последствий. К принятию такого решения подталкивала не только благоприятная эпидемиологическая ситуация, но и действия оппозиции, обвинявшей власти в чрезмерно жестком контроле за населением, нарушающем нормы конституции и демократии.

Наиболее последовательную политику, с юридической точки зрения, вел венгерский премьер-министр Виктор Орбан, начавший с правового оформления предстоявших действий. И хотя они всколыхнули массу критики по всей Европе, меры, принятые им, в итоге оказались мягкими по сравнению с соседними странами.

Страны В4, как и весь мир, не обошла стороной вторая волна эпидемии, которую связывают с послаблениями в период отпусков и массовыми заграничными поездками на отдых. Но весной государства Вишеградской группы, вся Европа и мир уже получили важный урок и ценный опыт по преодолению биологической угрозы. А на июльском саммите ЕС странам В4 выделили весьма ощутимую финансовую поддержку, которая позволит им при смягчении эпидемиологической обстановки сократить сроки по выходу их экономик из глубокой коронакризисной рецессии.

---

eu-deal-on-recovery-fund-great-news-for-slovakia-says-pm-matovic.html (дата обращения: 10.08.2020).

Вторая волна пандемии в Чехии: первые политические последствия

Михаил Владимирович Ведерников
кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Отдела исследований Центральной и Восточной Европы Института Европы РАН

21 сентября 2020 г. в Чехии на фоне роста выявленных случаев заболевания COVID-19 произошла отставка министра здравоохранения А. Войтеха. Очевидно, такая мера была вызвана желанием руководства страны взвалить вину на конкретного человека. Впрочем, событие является также одним из элементов текущей предвыборной кампании в муниципальные органы власти и Сенат. Движение премьера А. Бабиша АНО, которое в предшествующее время не смогло удачно выступить на выборах этого уровня, в нынешней электоральной кампании заинтересовано в повышении поддержки со стороны избирателей. На фоне падения его популярности отставка Войтеха, которого стали обвинять в обострении эпидемиологической ситуации, должна была подтвердить позитивный образ правительства Бабиша, готового идти на компромисс и прислушиваться к мнению как оппозиции, так и населения в целом.

Вторая волна пандемии в Центральной Европе

В сентябре 2020 г. количество заболевших коронавирусом COVID-19 в странах Центральной Европы начало стремительно увеличиваться. За период с 10 по 20 сентября количество инфицированных в государствах Вишеградской группы стало наивысшим за всю эпидемию. За 1 день в Словакии было зафиксировано 290 случаев заражения, Польше — 1002, Венгрии — 1070, Чехии — 3129. На фоне отметки в 31 млн больных в мире это, конечно, немного, но следует учесть, что в период так называемой первой волны пандемии эти страны показали наилучший пример борьбы с коронавирусом в Европе, не допустив его взрывного распространения, как было, например, в Испании и Италии. Дневные показатели в странах Вишеграда составляли

тогда лишь десятки и сотни заболевших на фоне тысяч в упомянутых южноевропейских государствах. Этот факт дал повод экспертам говорить об особой, центральноевропейской модели предотвращения болезни и необходимости учета их полезного опыта. Осенью, когда страны Западной Европы уже научились держать вирус «под контролем», вишеградские государства вновь громко заявили о себе, первыми забив тревогу о новой волне пандемии. Количество заболевших по сравнению с предельными уровнями весны многократно выросло: в Польше и Словакии примерно в 3 раза, в Венгрии — в 5, в Чехии — практически в 10 раз.

Коронакризис в Чехии

В весенние месяцы 2020 г. внимание мировой общественности было приковано к действиям властей Чехии, которым удалось успешно преодолеть первую волну пандемии. Как внутри страны, так и за ее пределами широко обсуждалась обоснованность введения 66-дневного чрезвычайного положения и строгость ограничений. Страна одной из первых закрыла сухопутные и воздушные границы, изолировавшись от соседей по ЕС, ввела обязательства по ношению защитных масок и перчаток не только в общественном транспорте и помещениях, но и на открытом пространстве; ввела существенные штрафы за нарушение карантина. Тогда эти меры вызвали бурную дискуссию: например, правительство Нидерландов опубликовало заявление, к которому присоединились еще 18 стран — участниц ЕС, за исключением представителей вишеградской «четверки». В нем была выражена обеспокоенность по поводу возможных рисков нарушения верховенства права, демократии и фундаментальных прав из-за введения чрезвычайных мер в отдельных странах ЕС[1]. А председатель

[1] Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden. Government of the Netherlands. 01.04.2020. URL: https://www.government.nl/documents/diplomatic-statements/2020/04/01/statement-by-belgium-denmark-finland-france-germany-greece-ireland-italy-luxembourg-the-netherlands-portugal-spain-sweden?fbclid=IwAR28gAL0zRZSQ_GTn2HevGCZQYrPe1GbOId9jYpE8ktNE5taYS9lvhwgCTI (дата обращения: 21.09.2020).

Еврокомиссии У. фон дер Ляйен обвинила Чехию в посягательстве на шенгенские достижения[2].

Сопротивление принятым мерам имело место и внутри самой Чехии. Это привело к тому, что некоторые журналисты либерального толка называли сложившийся в период пандемии строгий порядок «коронадиктатурой» и «коронафашизмом»[3]. Несмотря на критику, методы, применяемые чешским правительством, были на тот момент эффективны и обезопасили чехов от массового заражения.

В сентябре 2020 г. количество заболевших резко возросло. С начала месяца оно увеличилось на 24 173 человека, что составило около 50 % от всех заболевших с 1 марта 2020 г. На карте распространения заболевания, которую составляет Министерство здравоохранения, не осталось «белых» областей с нулевым или незначительным риском заражения. В этой связи чешские власти возобновили работу Центрального кризисного штаба, который был распущен летом после ослабления первой волны пандемии. Эксперты не могут назвать точную причину такого резкого обострения ситуации: объяснения сводятся к увеличению проведенных тест-анализов на наличие коронавируса, видятся в ослаблении ограничительных мер и расширении трансграничных перевозок в летний отпускной период. Каждый из доводов только частично позволяет понять причины настоящего положения вещей.

Премьер-министр А. Бабиш в обращении по центральному телеканалу страны признал допущенные правительством и им лично ошибки в борьбе с пандемией. Он отметил, что послабления, сделанные летом под воздействием «весенних побед», оказались пагубными и привели к росту заболеваемости. В то же время он отметил, что в нынешних условиях правящий кабинет не будет вводить чрезвычайное положение, стараясь найти баланс между охраной здоровья населения и нормальным функционированием экономики.

---

[2] *Шишелина Л. Н.* Вишеградские страны: ответственность государства в борьбе с пандемией // Аналитические записки ИЕ РАН. 2020. № 11 (№ 194). С. 2. URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an194.pdf (дата обращения: 21.09.2020).

[3] *Шишелина Л. Н.* Последствия пандемии для центральноевропейской политики и экономики // Аналитические записки ИЕ РАН. 2020. № 24. (№ 207). URL: http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an207.pdf (дата обращения: 21.09.2020).

Подобное развитие событий имело не только эпидемиологические, но и политические последствия. Главным стала отставка 21 сентября, за несколько часов до выступления премьера, министра здравоохранения А. Войтеха, выдвиженца от правящей партии АНО. Его работа на этом посту получила неоднозначные оценки. Некоторые эксперты говорили, что ему удалось не допустить широкого распространения инфекции, и характеризовали его как прогрессивного чиновника, уделяющего большое внимание цифровизации медицины. Другие, наоборот, говорили о его запоздалой отставке, которая должна была состояться на 8 месяцев раньше. Фактом остается то, что из 17 министров здравоохранения независимой Чехии его срок на посту был третьим по продолжительности.

Решение об отставке было вызвано прежде всего желанием, признав неудачу чешской политики в противостоянии COVID-19, предоставить полномочия по стабилизации ситуации профильному специалисту. А. Войтех, несмотря на успешный опыт работы в сфере здравоохранения, по образованию юрист и в ходе пандемии активно советовался с медиками и эпидемиологами. Это стало причиной для нападок со стороны оппозиции, призывавшей привлечь в правительство компетентного человека.

Неудивительно, что преемником стал врач-эпидемиолог Роман Примула, который в самом начале пандемии возглавлял Центральный кризисный штаб по борьбе с коронавирусом. Несомненно, меры, опробованные в начале кризиса, в том числе благодаря его действиям и позиции, способствовали минимизации последствий. Однако личное недопонимание между Войтехом и Примулой привело к выводу последнего из группы специалистов, активно участвовавших в формулировании антикоронавирусной повестки дня.

В то же время Примула был активно задействован в общественных дискуссиях, посещал популярные ток-шоу, давал интервью с критикой министра здравоохранения. Он с самого начала выступал за жесткий вариант национального карантина и призывал использовать меры для его удержания. Говорил о возможном закрытии государственных границ на один или два года; предрекал еще в марте, что большая часть чехов проведет свои летние каникулы на родине; призывал отказаться от активного живого общения и ограничить его

небольшим кругом лиц[4]. Несомненно, введение в состав правительства популярного общественного деятеля, чья позиция оказалась более дальновидной, чем у его предшественника, должно было повысить рейтинг правительства А. Бабиша.

Этот шаг носит тактический характер и предпринят накануне очередных муниципальных выборов и довыборов в Сенат (2–3 октября 2020 г.). В обстановке, когда рейтинг правящей партии постепенно падает[5] из-за общей усталости населения от ее руководства страной и из-за начавшейся второй волны пандемии, требовалась перестановка в правительстве. Она могла показать потенциальному электорату гибкость кабинета в решении насущных задач и готовность идти навстречу актуальным требованиям.

Важно понимать специфику предстоящих выборов и текущий состав Сената, верхней палаты парламента[6]. В отличие от нижней палаты, он составлен из представителей оппозиционных партий, активно критикующих деятельность нынешнего кабинета[7]. В последние месяцы Сенат стал настоящей трибуной оппозиции. Наглядный пример — позиция его председателя Милоша Выстрчила по статусу Тайваня и его июньская поездка на этот остров, где он выступил в местном парламенте. Эти действия стали демонстрацией несогласия с линией руководства Чехии на признание «политики одного Китая».

Попытки высших должностных лиц предотвратить эти действия, противоречившие внешнеполитическому курсу страны, не дали эффекта. Позиция Выстрчила была раскритикована А. Бабишем, президентом Милошем Земаном и министром иностранных дел Томашем Петржичеком. Неудивительно, что руководство АНО сейчас очень заинтересовано в том, чтобы как можно удачнее выступить на сенатских

---

[4] Zdravotnictví povede Prymula. Přísný epidemiolog i kritik Vojtěcha. Idnes.cz. 21.09.2020. URL: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/roman-prymula-profil-namestek-ministerstva-zdravotnictvi-vladni-zmocnenec-pro-vedu-a-vyzkum.A200921_084606_domaci_lre (дата обращения: 21.09.2020).

[5] За последние три месяца рейтинг АНО снизился на 4,5%, достигнув показателя в 27,5%. URL: https://zpravy.aktualne.cz/pruzkum-verejneho-mineni/l~i:keyword:24911/.

[6] Центральная Европа: политический портрет на фоне 100-летия / под ред. Л. Н. Шишелиной, М. В. Ведерникова. М., 2018. С. 203–205.

[7] Из 81 сенатора только 7 примыкают к движению АНО.

выборах. В то же время они являются репетицией перед основным голосованием в парламент, которое намечено на осень 2021 г. Не вызывает сомнений, что итоги экзамена по противодействию COVID-19 будут определять расстановку сил в чешской политической жизни.

Отставку А. Войтеха и его замену на популярного врача-эпидемиолога можно рассматривать как «сакральную жертву», которая была принесена для решения двух наиболее актуальных для правящего кабинета задач. Во-первых, был персонально обозначен и наказан «виновник резкого роста числа заболевших». Для А. Бабиша это важно еще и потому, что, как отмечают аналитики, за многими решениями Войтеха стоял сам премьер, который подчас руководствовался не мнением компетентных специалистов, а данными соцопросов. Министр здравоохранения подал заявление об отставке лично. Он сам, без принуждения, взял ответственность за совершенные ошибки на себя, освободив премьера от необходимости принимать какие-то меры. Учитывая, что в первом мартовском чрезвычайном телеобращении по поводу борьбы с пандемией А. Бабиш говорил, что «несет личную политическую ответственность за все вводимые меры», желание премьера найти «виновного», который бы сознался в содеянном, было понятно.

Во-вторых, что парадоксально, были выполнены просьбы оппозиции, которая выступала за снятие с должности Войтеха еще весной, когда приводились доводы противоположного плана, касающиеся нарушения прав человека и ограничения свобод из-за слишком строгих запретов. Таким образом, сейчас в глазах электората кабинет Бабиша выглядит надежным и готовым нести ответственность за совершенные ошибки. В свою очередь, оппозиция лишилась козыря, которым ранее удачно пользовалась.

Политическое решение не должно сказаться на эффективности мер по ликвидации вспышки коронавирусной инфекции. Можно предсказать дальнейшее усиление ограничительных и профилактических мер, которые уже постепенно начали вводиться с 18 сентября[8]. В то же время вряд ли стоит ожидать повторного закрытия границ, прекращения авиаперелетов внутри ЕС и введения чрезвычайного

[8] Mimořádná opatření — co aktuálně platí. Vlada.cz. URL: https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/mimoradna-opatreni-_-co-aktualne-plati-180234/ (дата обращения: 21.09.2020).

положения, поскольку, как показали предшествующие события, экономический эффект от этих действий может быть куда более разрушительным, чем медицинские последствия пандемии. Выработанные за полгода методы распознавания и лечения болезни, несомненно, будут способствовать недопущению роста летальных исходов.

Рекомендации

России важно учитывать опыт Чехии: ее пример показывает, что отказ от мер предосторожности после первой волны пандемии ведет к резкому росту количества заболевших. Поскольку экономические издержки пандемии могут быть куда более серьезными для общества, нежели ее медицинские последствия, важен сбалансированный подход к сдерживанию распространения инфекции. Необходима работа с населением, выработка у него ответственного отношения к мерам предупреждения коронавируса.

Для повышения популярности способов предотвращения распространения COVID-19 стоит рекомендовать официальным лицам, часто выступающим в телевизионных СМИ, появляться в кадре в средствах индивидуальной защиты (масках, перчатках и т. д.) для создания в общественном сознании понимания важности их применения в повседневной жизни. Пример Чехии, официальные представители которой постоянно появляются на публике в масках с национальной символикой, можно считать положительным, поскольку во время первой волны пандемии население восприняло эту меру как обязательную: ей следовали все слои общества, в том числе и представители власти.

Сроки завершения пандемии не ясны, поэтому российским органам власти и иным институтам, планировавшим проведение мероприятий с чешской стороной, стоит перевести их в онлайн-формат. В то же время важно учитывать манипулятивный потенциал «ковидной» тематики, готовность политических сил использовать ее для решения своих задач. В этой связи властям необходимо оперативно информировать граждан о мерах поддержки, темпах распространения инфекции, пресекать тиражирование недостоверных слухов, вести открытый диалог с населением.

Швеция и проблемы восстановления экономики стран ЕС

Наталия Сергеевна Плевако
кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра Северных стран Отдела страновых исследований Института Европы РАН

17–21 июля 2020 г. в Брюсселе состоялся саммит ЕС, где рассматривался и утверждался долгосрочный бюджет этой организации на 2021–2027 гг., а также формировался восстановительный фонд для стран и отраслей, пострадавших от пандемии коронавируса. Швеция — страна-донор в Евросоюзе, и предложенная Еврокомиссией сумма отчислений в виде дотаций и займов вызвала возражения в ее политических кругах. Они касались прежде всего безвозмездных дотаций пострадавшим странам. В результате компромиссов решение о выделении средств было принято, и страны «бережливой четверки» (Австрия, Дания, Нидерланды и Швеция) добились значительного уменьшения дотационной части отчислений, а также возврата части суммы от взносов. В статье анализируется позиция Швеции, ее роль в «северной группе» стран и перспективы развития ситуации.

Со времен Великой депрессии 1930-х гг. европейская экономика не сталкивалась в мирное время с таким глубоким экономическим кризисом, как нынешний, спровоцированный пандемией коронавируса. Согласно прогнозам МВФ, в этом году спад экономики Италии и Испании может достичь 13%, Франции — 12%, Германии — 8%, Швеции — 6%. Есть опасность, что уровень безработицы в некоторых странах превысит 20%. В этих условиях руководство ЕС было вынуждено оперативно реагировать и принимать меры противодействия экономическому ущербу, который нанес коронавирус. Это касалось как выработки окончательного варианта бюджета Евросоюза на 2021–2027 гг., по финансированию которого между руководством ЕС и правительствами национальных государств уже несколько лет ведутся споры, так и восстановительного фонда («коронафонда»).

Переговоры по бюджету ЕС всегда вызывали самые горячие дискуссии. Еврокомиссия (ЕК) предложила бюджет на следующие 7 лет

в размере 1074,3 млрд евро. Кроме того, предполагалось создать дополнительно фонд помощи странам и отраслям экономики, особо пострадавшим от пандемии. Согласно первоначальному предложению, сделанному 27 мая председателем ЕК У. фон дер Ляйен[1] и зафиксированному в документе «Будущее поколение Европы», фонд должен был составить 750 млрд евро (в форме субсидий — 500 млрд евро и кредитов — 250 млрд евро) как дополнение к бюджету ЕС на 2021–2027 гг. Общая сумма отчислений в будущий бюджет и восстановительный фонд должна была таким образом составить 1824,3 млрд евро.

Предложение о фонде помощи исходило от французского президента Э. Макрона и было поддержано германским канцлером А. Меркель. Об инициативе было объявлено 18 мая, что ознаменовало фактический выход Германии из группы «северных» стран. Вслед за уходом из ЕС верного союзника Великобритании, Швеция, которую связывало с Германией противодействие превращению Евросоюза в трансфертный союз, оказывается в новой для себя ситуации. Шведские официальные лица и экспертное сообщество незамедлительно отреагировали на подобное предложение о финансовых вливаниях в европейскую экономику, критикуя объемы и пропорции денежных вложений. Министр иностранных дел Швеции Анн Линде на вопрос телекомпании «Дойче Велле» о солидарности внутри Евросоюза и в связи с острой критикой Стокгольмом предложенных мер эмоционально воскликнула: «Это звучит так, будто вы хотите выбросить нас из ЕС!»[2]

Министр финансов страны М. Андерссон[3] остановилась на пунктах программы, которые не устраивают Швецию: непомерное увеличение бюджета и фонда, неприемлемость выплат в форме субсидий (только кредит). Была подчеркнута необходимость ограничения помощи во времени (меньше 4 лет, предложенных Еврокомиссией),

---

[1] En chans för EU — bygga upp och bygga nytt för nästa generation. Maj 20, 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_940 (дата обращения: 30.07.2020).

[2] URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/ku-anmalan/hemstallan-om-granskning-av-utrikesminister-ann_H7A1dnr2126.

[3] EU-länder oense om coronastöd. Juni 9, 2020. URL: https://sverigesradio.se/artikel/7492040 (дата обращения: 20.07.2020).

а также выработки механизмов адресной помощи тем странам, регионам и отраслям, которые переживают спад исключительно по причине коронакризиса.

Такая точка зрения официальных лиц в Стокгольме отражает опасения, что средства фонда будут предоставлены странам, чья экономика и до пандемии не отвечала критериям, принятым в ЕС. 19 июня премьер-министр С. Левен на дистанционном совещании руководителей стран, входящих в ЕС, заявил, что предложенная ЕК ориентация на уровень ВНП, безработицы и жизненный уровень населения за последние 5 лет ошибочна. Основой для распределения средств восстановительного фонда должны быть перечисленные показатели на настоящий момент[4].

Такую же критическую позицию заняли Нидерланды, Австрия и Дания — страны, которые, как и Швеция, выступают «нетто-донорами» в ЕС и солидарны с ней[5]. Эта четверка, получившая название «бережливой», еще в феврале выступала против увеличения бюджета ЕС. Сплоченность четверки и роль своей страны в этой группе стремился продемонстрировать С. Левен, когда на переговоры с Ш. Мишелем шведский премьер привел троих своих единомышленников.

Целью июньского совещания стало зондирование и поиск перспектив сближения различных точек зрения и достижение промежуточного консенсуса между тремя группами стран: северной (где уже не было согласия между ФРГ и «бережливой четверкой»), южной, пострадавшей больше других от COVID-19, и восточноевропейской. Швеция, Дания, Австрия и Нидерланды выступали против системы безвозмездных субсидий, а в задачи южных стран входило достижение наибольшего сокращения заемной части фонда. «Четверка» настаивала на том, что основной предпосылкой принятия предложений ЕК должно стать проведение экономических реформ, а южные страны были против каких-либо условий.

---

[4] Stefan Löfven i toppmöte — unionen oense inför samtalen. Juni 19.2020. URL: https://www.expressen.se/nyheter/stefan-lofven-i-toppmote-unionen-oense-infor-samtalen (дата обращения: 20.07.2020).

[5] Их поддержала Финляндия, считающая несправедливыми чрезмерные финансовые нагрузки на страны, экономика которых в относительно благополучном состоянии, но тоже сильно пострадала от пандемии.

Для Швеции проблема усугублялась тем, что она не входит в еврозону. Именно на этом акцентировала внимание шведская Левая партия (ЛП), которая с самого начала настаивала на том, чтобы фонд ограничился еврозоной. Партия отвергла предложение о введении налогов[6] на уровне ЕС. По мнению ЛП, реализация этих планов в будущем могла бы означать потерю шведским правительством контроля над национальной экономической политикой и создать предпосылки для превращения ЕС в федерацию[7]. С аналогичной точкой зрения выступила и Умеренная коалиционная партия, представители которой в Европарламенте высказались против подобной меры, напоминая, что Швеции следует придерживаться принципа, согласно которому налоговые решения на уровне ЕС должны приниматься единогласно всеми странами-членами[8]. Шведские демократы в связи с обсуждением этого вопроса напоминали о долге политиков сохранять древнее право нации определять налоги в собственной стране. В целом все политические партии были едины во мнении, что образование восстановительного фонда необходимо, но с вышеуказанными оговорками, касающимися методов и критериев распределения финансовых средств.

Председатель Европейского совета Ш. Мишель, однако, с оптимизмом отозвался о результатах июньского совещания, заметив, что в феврале 2020 г., когда обсуждался новый бюджет Евросоюза, противоречия казались непримиримыми. Чрезвычайная ситуация с пандемией и необходимость принять совместное решение способствовали ослаблению напряженности внутри ЕС.

За месяц до июльского саммита необходимо было примирить интересы заинтересованных сторон и найти основу для возможного компромисса. Такие попытки предпринимались в ходе встреч

---

[6] Для финансирования программы восстановления европейской экономики Еврокомиссия предложила введение общеевропейских налогов: налог на пластиковые отходы, налог на крупные цифровые компании, налог на выбросы CO_2.

[7] Sverige ska inte betala till EU:s coronafond. Juni 10.2020. URL: https://www.aftonbladet.se/debatt/a/0n5V7E/sverige-ska-inte-betala-till-eus-coronafond (дата обращения: 25.07.2020).

[8] Regeringen har misslyckats stå upp för skattebetalarna. URL: https://unt.se/nyheter/artikel/regeringen-har-misslyckats-sta-upp-for-skattebetalarna/wjo7pn1r (дата обращения: 15.08.2020).

премьер-министра С. Левена с Э. Макроном, премьер-министром Испании П. Санчесом, председателем правительства Италии Дж. Конте. Левен признавал необходимость создания восстановительного фонда, но позиция относительно отказа от субсидий в пользу займов оставалась неизменной. Он мотивировал это резким увеличением общей суммы взносов Швеции в бюджет ЕС. Остальные члены «четверки» придерживались того же мнения о заемной части отчислений в фонд. Эту линию премьер-министр подтвердил в выступлении в шведском риксдаге перед началом саммита 17 июля: «Соглашение должно быть приемлемым для всех сторон, поэтому изменения проекта, который обсуждается сейчас, необходимы»[9].

Отдельно темой стали взносы в бюджет ЕС. Швеция считает их несправедливо высокими. Политические силы давно обсуждают этот вопрос. Дискуссия обострилась после выхода Великобритании из ЕС и увеличения финансовой нагрузки на другие страны. Огромные суммы новых выплат вызывают особое раздражение шведов. Рост расходов страны, согласно предложенному проекту, составит 23%, т. е. 48 млрд крон ежегодно по сравнению с нынешними 39 млрд, плюс 6 млрд в год в течение 30 лет в «коронафонд»[10]. При этом Швеция, которая выбрала особую стратегию борьбы с пандемией, по количеству жертв оказалась одной из наиболее пострадавших стран ЕС.

Перед властями встал вопрос о весьма затратном реформировании системы ухода за престарелыми. Кроме того, экспортная направленность экономики страны делает ее уязвимой и зависимой от падения производства и покупательной способности стран, с которыми она торгует. В апреле правительство Швеции наметило план антикризисных мероприятий на 2020 г. Предположительно потолок расходной части бюджета должен повыситься как минимум на 350 млрд крон. В июне экстренные расходы составили уже 250 млрд крон[11]. И хотя финансовая система страны находится в удовлетворительном

---

[9] URL: https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/extra-andringsbudget-med-anledning-av-coronaviruset/(дата обращения: 20.08.2020).

[10] Sveriges mål: Hålla nere EU-avgiften. Juli 17. 2020. URL: https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7516642 (дата обращения: 25.07.2020).

[11] URL: https://www.regeringen.se/49cb28/contentassets/6456d3fb45f245b7828bfa2a39b899ac/presentationsbildet-laget-i-ekonomin-och-uppfoljning-av-regeringens-atgarder.pdf.

состоянии, все партии едины в требованиях уменьшения нагрузки по выплатам в бюджет ЕС и увеличения скидки.

Июльский саммит-марафон продолжался четыре дня и окончился принятием компромиссного документа по долгосрочному бюджету и восстановительному фонду. Бюджет составит 1074,3 млрд евро, размер фонда — 750 млрд, как предлагалось ранее. Однако «четверке» удалось снизить долю субсидий до 390 млрд, что являлось для шведского премьер-министра одной из приоритетных задач[12].

Для Швеции в денежном выражении взнос увеличится на 6 млрд крон в год и будет составлять 45 млрд. Взнос исчисляется из валового национального дохода страны, поэтому с ростом экономики увеличится и взнос Швеции в общеевропейский бюджет. Одним из условий, выдвинутых шведским риксдагом, было сохранение пропорции в 0,8 % от валового национального дохода при расчете величины взноса страны в бюджет ЕС. Большой победой С. Левена явилась договоренность о скидке (или возврате части взносов), в размере 11 млрд крон (1,069 млн евро) в год, что на 246 млн евро больше, чем в предыдущем компромиссном предложении ЕК[13]. Учитывая, что были те, кто требовал вообще уничтожить скидки для стран-доноров, это можно считать успехом.

Вопросы связи финансовой помощи государствам с соблюдением ими правовых норм ЕС отошли на второй план. Они обсуждались, но были вытеснены более актуальными финансовыми составляющими проекта. Именно об этом еще до начала июльского саммита говорила А. Меркель: «Чтобы иметь возможность обуславливать деньги верховенством закона, сначала нужны сами деньги»[14]. Поэтому первой задачей саммита она считала решение финансовых проблем ЕС. Резкое сопротивление подобным условиям выдачи финансовой

---

[12] EU's budget. 11.08.2020. URL: https://www.europaportalen.se/tema/eus-budget (дата обращения: 20.08.2020).

[13] Sverige berett att rösta ja till kompromiss om EU:s coronapaket. URL: https://www.dn.se/nyheter/varlden/villkor-om-rattsstaten-riskerar-stjalpa-eus-coronapaket/ (дата обращения: 30.07.2020). В 2017 г. скидка составляла 6,1 млрд крон. URL: https://www.europaportalen.se/teman/sveriges-eu-avgift.

[14] Merkel: Vi måste enas om EU-budget och coronafond i sommar. Juli 3.2020. URL: https://www.europaportalen.se/2020/07/merkel-vi-maste-enas-om-eu-budget-och-coronafond-i-sommar (дата обращения: 30.07.2020).

помощи оказали премьер-министры Венгрии и Польши. Особенно упорно на включении правового принципа в окончательный документ саммита настаивал М. Рютте — фактический лидер «четверки». Он был наиболее жестким в вопросе сокращения бюджета и настаивал на сопряжении выделения средств из фонда с согласием большинства стран, подразумевая не только сбалансированную экономическую политику, но и соблюдение правовых норм реципиентами[15].

На М. Рютте указывали как на препятствие для нахождения компромисса на переговорах. С. Левен поддерживал необходимость рассмотрения правового принципа, но считал, что его включения в выработанный на саммите законопроект достаточно. Критики С. Левена внутри страны, прежде всего из оппозиционных партий, утверждают, что требование приведения законотворческой практики во всех без исключения странах — членах ЕС в соответствие со сложившимися в организации нормами было сформулировано расплывчато, и в решении по этому вопросу нет определенности. Недовольство Левой партии выразилось в обращении в конституционный комитет риксдага с жалобой, что решение было принято Левеном без согласования с Комитетом по европейским делам. Критика Либеральной партии была более мягкой.

В целом, несмотря на критику, в политических кругах преобладало понимание, что нельзя затягивать переговоры и ставить под сомнение принятые решения. Тем более что на пресс-конференции по итогам саммита А. Меркель поспешила заверить, что в ЕК разрабатывается правовой акт по этой проблеме и при распределении средств будет учитываться соблюдение демократических норм в данной стране.

Значительная часть депутатов Европарламента восприняла законопроект по долгосрочному бюджету и коронафонду неоднозначно, угрожая заблокировать документ в случае, если не будет учтена критика европарламентариев. 23 июля вопрос о внесении изменений в долгосрочный бюджет ЕС был поставлен на голосование в Европарламенте. Резолюция за изменения, состоящая из 27 пунктов, была одобрена 465 голосами, 150 членов парламента проголосовали против, 67 воздержались. Представители Швеции голосовали не единодушно, но большинство было против изменений. Из 21 члена

[15] Той же точки зрения придерживался и шведский премьер-министр.

парламента за изменения проголосовали 6 человек (от Либеральной партии, партии Центра и партии Окружающей среды), против — 10 (от Христианских демократов, Умеренной коалиционной партии, Левой партии и Шведских демократов), все 5 представителей Социал-демократической партии воздержались[16].

* * *

Марафонский саммит подошел к концу с результатом, который в целом удовлетворил интересы как основных игроков Евросоюза, выступивших с программой беспрецедентно высоких расходов на ближайшие годы, так и четырех стран-доноров, куда входит Швеция. Жестко выступая с самого начала против безвозмездного предоставления финансовой помощи странам, пострадавшим от пандемии, шведская делегация добивалась решения, которое позволит снизить растущую нагрузку на бюджет страны, тем более что все политические партии были едины в этом вопросе.

Благодаря сплоченности «четверки» ей удалось добиться уступок в финансовом плане (значительное увеличение скидок, уменьшение суммы субсидий), что позволило руководителям австрийской, шведской и датской делегаций позитивно оценить соглашение.

Швеция традиционно придерживалась линии на поиск компромисса, не претендуя на роль неофициального лидера четверки, которую играли Нидерланды в лице своего премьер-министра.

Июльский саммит — это лишь первый шаг в попытках найти средства для поддержания европейской экономики. Еще не обсуждались дотации из восстановительного фонда. По мере конкретизации условий предоставления субвенций в будущем возникнут сложные коллизии, и споры между членами ЕС обещают быть жаркими.

Мир по-прежнему остается заложником коронавируса. Никто не знает, когда и с какими окончательными результатами для населения и экономик европейских стран закончится пандемия. Старая Европа показала миру, что готова идти на финансовые жертвы ради консолидации. Но хватит ли у нее сил и желания для еще большей мобилизации, если ситуация осложнится, — большой вопрос.

---

[16] Eu parlamentet missnojt med budgetuppgorelse. URL: https://www.europaportalen.se/2020/07/eu-parlamentet-missnojt-med-budgetuppgorelse (дата обращения: 15.08.2020).

О перспективах ЕАЭС и путях повышения его роли на международной арене

Наталия Борисовна Кондратьева
кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ученый секретарь Института Европы РАН

Автор ставит вопрос о стабильности в Евразийском экономическом союзе на фоне текущего внутриполитического кризиса в Беларуси. Проведен анализ деятельности институтов Союза в январе — августе 2020 г. Выявлены новеллы в политико-правовом обеспечении интеграции по всем основным ее направлениям, что свидетельствует о стабильно положительной интеграционной динамике и исполнении Беларусью функций председателя в объединении в 2020 г. вплоть до настоящего времени. Даны рекомендации по формированию широкой стратегии устойчивости объединения перед лицом внутренних и внешних угроз с опорой на международный опыт.

Внутриполитический кризис в Беларуси, председательствующей в 2020 г. в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), создает определенный риск для его текущих планов и вызов стабильности на постсоветском пространстве. Пять лет существования Союза доказали эффективность укрепления устойчивости объединения за счет постоянного углубления его нормативной и политико-правовой базы. Актуализация направлений деятельности и права ЕАЭС происходит практически в еженедельном режиме, что постепенно повышает его востребованность у экономических акторов и поддерживает стремление властей государств-членов к решению задач интеграции.

Уже имеются базовые документы[1], определяющие целевые параметры устойчивого развития государств-членов с учетом

[1] Показатели достижения целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза. Доклад Евразийской экономической комиссии. М., 2017. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/documents/oon_rus.pdf (дата обращения: 24.08.2020); Достижение целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза. Статистический сборник. ЕЭК. М., 2019. [Электронный ресурс].

глобальных (ликвидация нищеты, голода, гендерного, социального и территориального неравенства, обеспечение качественного образования и здравоохранения, защита окружающей среды и мирного сосуществования) и региональных (обеспечение всеохватного экономического роста и занятости, развития инфраструктуры и инноваций) ориентиров и трендов развития. К сформированному представлению об устойчивом развитии через достижение параметров стабильности в обществе необходимо добавить аспекты, определяющие устойчивость самого объединения и обеспечивающие снижение внутренних и внешних угроз его стабильности. Соответствующие тематики могли бы найти свое место в планах научно-исследовательских работ ЕЭК[2]. А именно, целесообразно:

— углубить подходы к определению компетенции ЕАЭС, возможностей и пределов расширения полномочий его институтов;

— продолжить поиск путей встраивания ЕАЭС в широкую международную систему, которая носит многосторонний характер, для формирования глобальных партнерств на условиях взаимной выгоды и ответственности.

Решение этих задач не только повысит роль ЕАЭС в социально-экономическом развитии государств-членов, но и позволит более органично достичь целей интеграции, а именно: завершить объединение отраслевых рынков (энергетического, транспортного, сельскохозяйственного и др.), проводить общую конкурентную политику и развивать внешние связи. Очевидно, что наднациональные институты должны обладать достаточными полномочиями, чтобы поддерживать авторитет Договора о ЕАЭС, учредившего Союз. Нормы права, вырабатываемые институтами на основе Договора, и политико-правовые соглашения между его государствами-членами не только создают правила для экономических субъектов и задают векторы развития, но и выступают ресурсом и служат скрепами Союза. В процессе этой деятельности Союз находит баланс между интересами интеграции и рациональными интересами государств-членов. Развитие

URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/documents/sdg_abstract2019+cover.pdf (дата обращения: 24.08.2020).

[2] О плане научно-исследовательских работ Евразийской экономической комиссии на 2020–2021 гг. [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01426789/err_07072020_87 (дата обращения: 24.08.2020).

сотрудничества с соседями и международными организациями — столь же важный ресурс укрепления устойчивости ЕАЭС.

В связи со сказанным целесообразно изучение опыта и технологий стрессоустойчивости стран и регионов[3]. В частности, Европейский союз в Глобальной стратегии внешней политики и политики безопасности (2016 г.) под стрессоустойчивостью объединения понимает деятельность его институтов, направленную на устранение противоречий внутри ЕС в пользу внутреннего нормативного единства, а также активность ЕС как отдельного актора на международной арене по распространению его ценностей и формированию лояльных государств по периметру. Проблематика стрессоустойчивости глубоко проработана международными организациями (ООН, НАТО, ОЭСР, Всемирный банк, ЕС, Совет Европы). Аналитики отмечают необходимость повысить внимание к тому, что угрозы стабильности не возникают ниоткуда, а производятся самими названными системами.

Текущая работа институтов

Материалы новостной ленты сайта Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) свидетельствуют об активном политико-правовом развитии ЕАЭС.

Основным документом, который определит работу институтов после 2020 г., станут Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. Они включают более 300 конкретных мер по устранению барьеров, изъятий и ограничений, таможенному регулированию, гарантиям обеспечения качества и безопасности товаров, защите прав потребителей, продвижению проектов с высокой интеграционной составляющей, что обеспечит завершение предусмотренного Договором о ЕАЭС формирования пространства «четырех

---

[3] *Трещенков Е.* Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза и международных организаций // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 55–75; *Павлова Е., Мазаник С.* Стрессоустойчивость в официальной риторике КНР // Вестник СПбГУ. Международные отношения. 2019. Т. 12. Вып. 1. С. 77–92; *Трещенков Е.* Стрессоустойчивость в современных дискурсах управления // Власть. 2018. № 8. С. 24–31; *Романова Т.* Категория «стрессоустойчивость» в Европейском союзе // Современная Европа. 2017. № 4. С. 17–28.

свобод». Для реализации Стратегии необходима подготовка 13 международных договоров, более 60 нормативно-правовых актов ЕАЭС, около 25 изменений и дополнений в Договор о Союзе, а также изменений в национальных законодательствах государств-членов. Проект одобрен в целом главами государств ЕАЭС 19 мая 2020 г. Сейчас идет доработка документа по чувствительным вопросам, не нашедшим консенсуса в мае. Параллельно Деловой совет ЕАЭС и бизнес-ассоциации стран Союза обсуждают план реализации Стратегических направлений.

В 2020 г. деятельность по выработке норм и подготовке межгосударственных соглашений затронула все известные сферы экономического регулирования.

Общий рынок товаров

В феврале заключен Договор о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров. Подписание служит цели обеспечения правовой охраны продукции с этими знаками. Также в феврале подписано Соглашение о безопасном порядке обращения продукции, не подпадающей под требования технических регламентов. В июле вышло распоряжение Совета ЕЭК о создании комитета по проработке Дорожной карты устранения спорных вопросов перемещения товаров через внутренние межгосударственные границы ЕАЭС[4]. В плане научно-исследовательских работ ЕЭК значится тема углубления защиты прав потребителей и рынка от товаров ненадлежащего качества. Ожидается вступление в силу Соглашения о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию ЕАЭС. Его уже ратифицировали Армения, Беларусь и Россия. Оно обеспечит законность оборота товаров при их перемещении по ЕАЭС и исключит возможность уклонения от уплаты таможенных и налоговых платежей.

Общие отраслевые рынки

С учетом продолжающегося роста взаимных поставок ожидается полное самообеспечение основными видами сельхозпродукции[5].

---

[4] ЕЭК работает над устранением проблем на границах ЕАЭС. 10.08.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/10-08-2020-2.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

[5] В ЕАЭС прогнозируется положительное сальдо внешней торговли и полное самообеспечение по основным видам сельхозпродукции. 21.07.2020. [Электронный

Переход к общему аграрному рынку ЕАЭС предполагает разработку наднационального регулирования с целью защиты интересов потребителей, сохранения фермерских хозяйств, содействия внутрирегиональной торговле и кооперации в сельском хозяйстве. На рабочих заседаниях отмечена необходимость наделения Комиссии полномочиями по разработке межгосударственных документов в сфере агропромышленного комплекса[6].

К концу года запланировано утверждение Дорожной карты по гармонизации законодательства государств-членов в нефтяной сфере.

Общий рынок услуг

На регулярной основе ЕЭК проводит мониторинг исполнения плана либерализации передвижения услуг, утвержденного в 2016 г. Последний полугодовой Доклад относится к периоду сентябрь 2019 г. — апрель 2020 г. ЕКЭ ведет подготовку Дорожной карты транспортной политики ЕАЭС, в которую включены задачи как либерализации, так и развития евразийских транспортных коридоров.

Общий рынок капиталов

Продолжена работа над рядом соглашений[7]: о наднациональном органе по регулированию общего финансового рынка ЕАЭС; о стандартизированной лицензии, необходимой для взаимного допуска банков и страховых организаций на национальные рынки финансовых услуг; о допуске брокеров и дилеров одного государства ЕАЭС к участию в организованных торгах на биржах (организаторов торговли) других стран Союза (в разработке Дорожная карта формирования общего биржевого пространства ЕАЭС); о Консультационном совете по курсовой политике государств — членов ЕАЭС и о ходе проведения

ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/21.07.2020-7.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

[6] ЕЭК и Минсельхоз России обсудили перспективы развития интеграции в агропромышленном комплексе. 19.08.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/19.08.2020-1.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

[7] План гармонизации законодательства стран ЕАЭС в финансовой сфере будет рассмотрен до конца года. 24.07.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/24.07.2020-2.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

внутригосударственных процедур, необходимых для подписания; о согласованных подходах к регулированию валютных правоотношений и принятии мер либерализации. В соответствии со вступившим в силу в марте 2020 г. Соглашением о гармонизации законодательства государств Евразийского экономического союза в сфере финансового рынка разработан соответствующий план действий (включая банковский, страховой сектор и сектор услуг на рынке ценных бумаг); план вынесен на утверждение Коллегии ЕЭК в октябре.

Общий рынок труда

Ожидается завершение работы над большими проектами 2019 г., в том числе Унифицированной системой поиска «Работа без границ» и Соглашением о пенсионном обеспечении трудящихся государств ЕАЭС.

Конкуренция и другие горизонтальные меры

До конца 2020 г. должны быть разработаны Правила ведения Реестра евразийской промышленной продукции и Порядок подтверждения страны происхождения товара на территории Евразийского экономического союза для целей государственных (муниципальных) закупок[8].

Судя по принятым в мае Основным ориентирам макроэкономической политики на 2020–2021 гг., можно ожидать более заметной инвестиционной активности Евразийского фонда стабилизации и развития и Евразийского банка развития. Создана рабочая группа для проработки вопроса создания еще одного финансового института поддержки развития Союза[9].

ЕЭК разрабатывает методику оценки фактического воздействия наднационального регулирования. Новые подходы предполагается включить в протокол об изменениях Договора о ЕАЭС.

---

[8] ЕЭК начинает разработку актов по подтверждению страны происхождения товара в рамках ЕАЭС для целей госзакупок. 21.07.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/21.07.2020-6.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

[9] ЕЭК работает над созданием института развития и поддержки ЕАЭС. 18.08.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/18-08-2020-3.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

Укрепление связей с внешними партнерами

Осуществляется деятельность в рамках реализации Основных направлений международной деятельности Евразийского экономического союза на 2020 г., утвержденных решением Высшего Евразийского экономического совета в 2019 г.[10] Проводятся необходимые процедуры по предоставлению Республике Узбекистан статуса государства-наблюдателя при ЕАЭС после того, как в мае 2020 г. верхняя палата парламента Узбекистана большинством голосов одобрила сотрудничество с Союзом в таком статусе. На аналогичный статус претендует Куба; в мае вышло распоряжение Высшего Евразийского экономического совета о проведении дополнительных консультаций. С целью расширения географии внешних связей проведены переговоры с посольствами Индии и Маврикия. Продолжены контакты по линии ОБСЕ[11]. Созданы исследовательские группы по изучению вопроса о целесообразности заключения соглашений о свободной торговле с Монголией и Индонезией.

28 августа Евразийская экономическая комиссия и министры по экономике АСЕАН приняли решение о пролонгации до 2025 г. Программы их сотрудничества, а также объявили о проведении круглого стола «Адаптационные механизмы ЕАЭС и АСЕАН для поддержания интеграционного развития в период пандемии» в конце сентября в рамках семинара «Россия — АСЕАН: совместный ответ на вспышку COVID-19»[12].

---

[10] Об Основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2020 год. Решение ВЕЭС № 19. 01.10.2019. [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/ru-ru/pages/displaydocument.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=8a412e96-924f-4b3c-8321-0d5e767e5f91&entityid=23169 (дата обращения: 24.08.2020).

[11] ЕЭК и ОБСЕ продолжают взаимодействие в условиях пандемии COVID-19. 19.06.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/16-06-2020-1.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

[12] ЕЭК и АСЕАН пролонгировали программу сотрудничества до 2025 года. 28.08.2020. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/2020-08-28-6.aspx (дата обращения: 06.09.2020).

Исполнение Беларусью функций председателя в органах ЕАЭС

Экономический и затем политический кризис, охвативший Беларусь в 2020 г., совпал с периодом ее председательства в органах Евразийского союза (Высшем Евразийском экономическом совете, Евразийском межправительственном совете и Совете ЕЭК). Пока страна-председатель справляется со своими функциями. Так, 17 июля выполнена повестка заседания Евразийского межправительственного совета, 10 июля — Совета Евразийской экономической комиссии. В ходе саммита Союза 19 мая президент Лукашенко выступал в роли интегратора и оказывал содействие диалогу. Его усилия привели к одобрению «в целом» Стратегических направлений на очередной пятилетний цикл развития организации, несмотря на неготовность государств-членов к продвижению по единичным чувствительным вопросам[13].

Программа председательства носит отчетливый проинтеграционный характер. В ней указано на необходимость устранения узких мест нынешнего этапа развития Союза. Беларусь выступает, во-первых, за системное решение вопроса об исполнительской дисциплине при выполнении принятых органами Союза решений, во-вторых, за максимальное сокращение изъятий и ограничений на рынках ЕАЭС, предотвращение новых видов препятствий созданию свободной конкурентной среды, в-третьих, за усиление полномочий органов ЕАЭС (установление разрешительного порядка введения национальных ограничительных мер, предполагающего их предварительное рассмотрение органами Союза), в-четвертых, за переход на программный подход и определение индикаторов по ключевым направлениям интеграции, в-пятых, за активизацию сопряжения интеграционных процессов в ЕАЭС и СНГ и инкорпорирование ЕАЭС в систему международных отношений[14].

---

[13] Заседание Высшего Евразийского экономического совета 19 мая 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/zasedanie-vysshego-evrazijskogo-ekonomicheskogo-soveta-23629/ (дата обращения: 24.08.2020).

[14] Обращение Президента Республики Беларусь, Председателя ВЕЭС Александра Лукашенко к главам государств-членов Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. 09.01.2020. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/pages/09-01-2020-1.aspx (дата обращения: 24.08.2020).

Тем не менее не ясно, изменит ли внутриполитический кризис в Беларуси повестку дня осеннего саммита и повлияет ли негативно на общие итоги председательства. Здесь уместно напомнить о председательстве Бельгии в структурах Европейского союза в 2010 г., в момент, когда страна переживала правительственный кризис. Кризис ничем не затронул ЕС; даже в отсутствие национального правительства Бельгии удалось достойно выполнять функции председателя.

Практикой Европейского союза доказано, что исполнение функций председателя в организации обычно используется руководством стран для укрепления своих позиций и проведения национальных проектов. Организация также может получить дополнительный импульс развитию благодаря успешному председательству. Так, от председательства в Совете ЕС наиболее благополучной страны Германии во второй половине 2020 г. ожидают решений по финансированию деятельности ЕС на следующие семь лет (общему бюджету организации) и выводу ЕС из коронакризиса. Между тем уже десять лет как в Евросоюзе (Лиссабонским договором) с государства, выполняющего функции председателя, было снято большинство функций. Для их выполнения созданы постоянные руководящие посты. Полномочия по организации работы Европейского совета (саммита глав государств и правительств ЕС) отошли к президенту ЕС; руководство внешнеполитическим направлением деятельности передано верховному представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Это сделано именно для усиления эффективности и последовательности в реализации долгосрочных проектов.

Выводы

В ЕАЭС налицо интенсификация процессов наднационального регулирования. Поставлены задачи по отслеживанию востребованности и эффективности наднациональных норм и проектов. Акценты регулирования все более смещаются к защите интересов потребителей товаров и услуг и защите конкуренции. Объединение показывает признаки устойчивости, способность к самоорганизации, применению международного опыта и усвоению уроков. Однако научно-исследовательскому сообществу целесообразно поручить доработку

многоаспектной концепции устойчивости ЕАЭС. Беларуси, ослабленной в результате внутриполитического кризиса, важно оказывать содействие в органах Союза с тем, чтобы осенний Саммит, который должен пройти под ее председательством, стал результативным и не подорвал сплоченность организации.

О новой государственной политике России в Арктической зоне до 2035 г.

Валерий Петрович Журавель
кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Отдела страновых исследований, руководитель Центра арктических исследований Института Европы РАН

5 марта 2020 г. президент России В. В. Путин утвердил Основы государственной политики в Арктической зоне до 2035 г. — важный документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, разработанный для защиты ее интересов в Арктике. Автор анализирует направления и задачи политики России в Арктике на ближайшие 15 лет, отмечая, что их комплексное выполнение будет способствовать повышению качества жизни людей в Арктической зоне, улучшению социально-экономического развития страны, повышению ее обороноспособности на арктическом направлении.

5 марта 2020 г. президент России В. В. Путин указом № 164 утвердил Основы государственной политики в Арктической зоне до 2035 г. (далее — Основы, Документ). Проект указа подготовлен Министерством по развитию Дальнего Востока и Арктики РФ. 27 декабря 2019 г. Документ был одобрен Советом безопасности РФ. Основы определяют цели, направления, задачи, а также механизмы реализации политики России в Арктике, которая всегда находилась в поле зрения руководства страны. Десятилетиями шаг за шагом Россия наращивала свое присутствие в этом регионе. На каждом этапе определялись задачи по его освоению и развитию.

Причины подготовки нового стратегического документа по Арктике

Документ призван подвести итоги реализации Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, утвержденных 18 сентября 2008 г. С них начинается

отчет современной государственной политики в области развития российской Арктики.

За прошедшие 12 лет было сделано немало. Утверждена новая арктическая нормативно-правовая база, определены сухопутные территории Арктической зоны РФ (АЗРФ), приняты необходимые организационные меры по защите интересов РФ в регионе. Важное место в анализе арктических проблем заняла Государственная комиссия по вопросам развития Арктики, образованная в феврале 2015 г. За 5 лет она определила приоритеты и основные задачи на ближайшие годы с точки зрения стратегического планирования. Ведь, кроме Крайнего Севера, у России масса других важных проблем, которые надо решать и реализовывать своевременно и эффективно.

В настоящее время ведущее место принадлежит национальным проектам. На заседании Государственной комиссии по вопросам развития Арктики[1] было отмечено, что состояние в социальной сфере АЗРФ существенно хуже, чем в среднем по РФ. Так, в 16 из 23 территорий ожидаемая продолжительность жизни ниже среднероссийской, в 15 территориях доля ветхого и аварийного жилищного фонда выше среднероссийского значения. Для региона характерны медленный рост объема нового жилищного строительства, низкая плотность автомобильных дорог.

В Арктике постепенно увеличивался объем перевозок по Северному морскому пути (СМП). По данным Минтранса РФ, в 2013 г. было перевезено менее 4 млн тонн грузов, а в 2019 г. уже 30 млн тонн[2]. В этот же период были созданы условия для реализации на территории АЗРФ крупных экономических проектов: производство никеля в Норильске, ввод в строй завода «Ямал СПГ» по производству сжиженного природного газа и газового конденсата и порта Сабетта, расширение инфраструктуры Варандейского терминала и др. Этими проектами Россия по праву может гордиться. Но большую часть из запланированного по совершенствованию инфраструктуры

---

[1] Юрий Трутнев провел заседание президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. 10.04.2019. URL: http://government.ru/news/36350/ (дата обращения: 12.04.2019).

[2] Объем перевозок грузов по Севморпути достиг 30 млн тонн. 13.01.2020. URL: https://sudostroenie.info/novosti/29125.html (дата обращения: 15.01.2020).

Севморпути, строительству судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов, созданию наземных транспортных средств и авиационной техники для работы в сложных природно-климатических условиях Арктики реализовать в полном объеме не удалось. Сроки их ввода в строй перенесены на середину 2020-х гг. Причинами такого положения являются недофинансирование проектов или его полное отсутствие, а также санкции против российских и зарубежных нефтяных и газовых компаний, работающих в Арктике.

Большинство основных эффективных управленческих решений по развитию Арктики было принято лишь в 2018–2019 гг., т. е. только на завершающем этапе выполнения Основ, принятых в 2008 г.

В рамках развития Северного морского пути госкорпорация «Росатом» стала его единым инфраструктурным оператором. Для вывоза сжиженного природного газа и газового конденсата с «Ямал СПГ» и «Арктик СПГ-2» установлена возможность использования в этих целях 28 иностранных судов-газовозов. Распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. утвержден план развития инфраструктуры СМП на период до 2035 г.[3] Также приняты решения по реализации инвестиционных проектов «Морской перегрузочный комплекс сжиженного природного газа в Камчатском крае»[4] и строительству терминала перевалки СПГ в морском порту Сабетта для освоения Салмановского (Утреннего) нефтегазоконденсатного месторождения на Гыданском полуострове[5].

В этот период значительно расширилось применение особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в АЗРФ. Так, если в 2014 г. в российской части Арктики было 24 особо охраняемых

---

[3] Постановление Правительства РФ от 21.12.19. № 3120-р. Сайт Правительства РФ. URL: http://static.government.ru/media/files/itR86nOgy9xFEvUVAgmZ3XoeruY8Bf9u.pdf (дата обращения: 25.12.2019).

[4] Распоряжение Правительства РФ от 14 марта 2019 г. № 436-р «Об инвестиционном проекте строительства морского перегрузочного комплекса сжиженного природного газа в Камчатском крае». 20.03.2019. URL: http://government.ru/docs/36084/ (дата обращения: 01.06.2019).

[5] Распоряжение Правительства РФ от 28 марта 2019 г. № 554-р «О расширении морского порта Сабетта». 01.04.2019. URL: http://government.ru/docs/36227/ (дата обращения: 11.05.2019).

природных территории федерального значения[6], то на начало 2019 г. их стало 35[7]. В этот период образовались национальные парки: «Русская Арктика» (2009 г.), «Онежское Поморье» и «Беренгия» (2013 г.), Хибины (2018 г.).

Сотрудничество России с арктическими государствами активно развивалось до 2014 г., потом из-за санкций США и Европейского союза против России оно было свернуто почти по всем направлениям, за исключением деятельности в рамках Арктического совета.

Главным и видимым достижением в прошедший период в Арктике явилось создание в декабре 2014 г. на базе Северного флота новой военной структуры — Объединенного стратегического командования «Север». В последующие годы интенсивно продолжилось укрепление группировки Российской армии, береговой охраны ФСБ РФ и других силовых структур (МВД, МЧС, Росгвардии), что способствовало сохранению баланса сил в данном регионе и обеспечению необходимого уровня военной безопасности.

Разрабатывая Основы развития Арктики на ближайшие 15 лет, чрезвычайно важно было определиться с основными внутренними проблемами на арктических территориях и дать им принципиальную оценку. Это в первую очередь причины и последствия продолжающегося сокращения численности населения Арктической зоны РФ[8], а также низкий уровень развития социальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры сухопутных территорий АЗРФ, в том числе в местах традиционного проживания малочисленных народов. Переход к рыночной экономике, закрытие тысяч предприятий, резкое сокращение финансирования арктических проектов, низкая заработная плата без учета региональных

---

[6] Доклад Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С. Е. Донского на Научной сессии Общего собрания членов Российской академии наук 16 декабря 2014 г. // Научно-технические проблемы освоения Арктики / Российская академия наук. М.: Наука, 2015. С. 11.

[7] Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». URL: http://gosdoklad-ecology.ru/2018/arkticheskaya-zona-rossiyskoy-federatsii/sostoyanie-okruzhayushchey-sredy/ (дата обращения: 10.03.2020).

[8] *Волгин Н. А., Широкова Л. Н., Мосина Л. Л.* Российская Арктика: социально-трудовые и демографические особенности развития // Социально-трудовые исследования. 2019. № 1. С. 117–133.

выплат отрицательно сказались на качестве жизни населения и обусловили усиление оттока населения из большинства арктических территорий, что привело их к запустению.

Важно также было уяснить новые вызовы и угрозы национальной безопасности России в Арктике в условиях нарастающей напряженности в отношениях с США и странами Запада. Не преувеличивая эти угрозы и вызовы[9], необходимо уточнить место арктического вектора в системе внешней политики РФ. Как подчеркивается в Основах, это во многом связано с незавершенностью международного правового разграничения морских пространств в Арктике, а также с агрессивным наращиванием иностранными государствами военного присутствия в регионе.

В этих условиях в Основах обращается внимание на повышение боевых возможностей группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в АЗРФ и поддержание их боевого потенциала на уровне, гарантирующем решение задач по отражению агрессии против РФ и ее союзников.

Все это в совокупности определило содержание Основ, новые особенности и перспективы развития российской Арктики.

Национальные интересы, направления и задачи государственной политики России в Арктике

В Основах определены 6 главных национальных интересов России в Арктике, которые можно условно разделить на 3 блока: международные и военные вопросы (обеспечение суверенитета и территориальной целостности России, сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства); экономические проблемы (обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения, развитие Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения

---

[9] *Fedorov V. P., Zhuravel V. P., Grinyaev S. N., Medvedev D. A.* IOP Conference Series Earth and Environmental Science. August 2019. DOI:10.1088/1755-1315/302/1/012012 (дата обращения: 25.01.2020).

экономического роста страны, развитие СМП в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации РФ) и проблемы экологии и жизни коренных малочисленных народов (охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории АЗРФ).

На основе национальных интересов в Документе определены 8 направлений реализации государственной политики РФ в Арктике, дана их характеристика. Это: социальное и экономическое развитие АЗРФ, а также развитие ее инфраструктуры; развитие науки и технологий в интересах освоения Арктики; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; развитие международного сотрудничества; обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечение общественной безопасности в российской Арктике; обеспечение военной безопасности; защита и охрана государственной границы РФ. Для их выполнения в целом необходимо реализовать 63 задачи. Из них к обороне и безопасности относятся лишь 17 задач, но они являются гарантом решения социально-экономических проблем[10].

Кроме того, в Основах определен ряд задач, которые будут способствовать росту человеческого потенциала в развитии АЗРФ, улучшению условий жизни людей, постоянно живущих и работающих в Арктике. Вот некоторые из них:

- стимулирование местного производства сельскохозяйственного сырья и продовольствия, т. к. через Северный завоз не все можно своевременно и в необходимых объемах завести в населенные пункты, расположенные в отдаленных местностях[11];
- сохранение и развитие традиционных отраслей хозяйствования, народных промыслов и ремесел, способствующих обеспечению занятости и развитию самозанятости лиц, относящихся к малочисленным народам;
- оказание государственной поддержки экономически активному населению России, готовому к переезду в АЗРФ в целях

[10] Подсчитано автором по тексту Основ.

[11] *Анищенко А. Н.* Потенциал сельского хозяйства Европейского Севера России и проблемы его реализации в рамках Стратегии развития Арктической зоны РФ // Проблемы развития территории. 2019. № 1. С. 121–139.

осуществления трудовой деятельности. Ранее с этой идеей выступил член-корр. РАН В. П. Федоров[12], который предложил переселению в Арктику придать организованный массовый характер. Он назвал это собственным российским мегапроектом «Даешь Арктику!»;

- совершенствование информационно-коммуникационной инфраструктуры, позволяющей оказывать услуги связи населению и хозяйствующим субъектам на всей территории АЗРФ (Интернет, устойчивая связь, наличие банкоматов и т. д.).

Выводы

1. Нынешние Основы уточняют государственную политику России в Арктике на ближайшие 15 лет, подтверждают лидирующую роль РФ в Арктике как мегарегионе. Документ носит комплексный, инновационный характер, его выполнение будет способствовать повышению качества жизни людей в Арктической зоне РФ, улучшению социально-экономического развития страны, повышению ее обороноспособности на арктическом направлении. Он может стать хорошей основой для подготовки программы председательства РФ в Арктическом совете в 2021–2023 гг.

2. Решение многих вопросов связано со специфическими природно-климатическими условиями и особенностями Арктики, поэтому разработчики Основ ушли от указания определенных периодов решения тех или иных задач. В Документе также конкретно не обозначена задача, названная президентом РФ в выступлении на международном форуме «Арктика — территория диалога», согласно которой по ключевым социально-экономическим показателям, по качеству жизни людей все арктические регионы должны выйти на уровень не ниже среднероссийского[13]. Необходимо отразить это положение в Плане реализации Основ, Стратегии развития АЗРФ и обеспечения

---

[12] *Федоров В. П.* Арктические преобразования // Современная Европа. 2018. № 1. С. 13.

[13] Пленарное заседание Международного арктического форума. 09.04.2019. Сайт Президента РФ. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/60250 (дата обращения: 15.04.2019).

национальной безопасности, в Госпрограмме по социально-экономическому развитию Арктической зоны, а также в законодательных актах. Важно, чтобы в перечисленных документах были объединены мероприятия нацпроектов и государственных программ, инвестиционные планы инфраструктурных компаний, программы развития арктических регионов и городов. По примеру Норвегии, в развитии Арктики надо применять сухопутно-морской принцип планирования, где суша и море рассматриваются в единстве. Слабая изученность экологии Арктики, процессов глобального потепления должны стимулировать руководство министерств и ведомств к поиску экологосберегающих технологий, эффективных решений при определении и запуске крупных хозяйственных проектов по освоению Арктического региона.

3. В Основах не упоминаются опорные зоны развития[14], которые ранее были предложены Госкомиссией по вопросам развития Арктики. В этой связи существует опасность, что в ближайшее время статус арктических территорий АЗРФ будет определяться с точки зрения значимости проектов, которые там будут осуществляться, а также точечного развития Арктики. В настоящее время развиваются лишь Кольская и Ямало-Ненецкая опорные зоны.

4. В Документе прямо не идет речь о развитии и увеличении транзитных перевозок по СМП, а это главный фактор превращения его в мировую транспортную артерию. Не упоминается и о таких современных угрозах безопасности в Арктике, как терроризм и незаконная миграция.

5. Среди основных задач в сфере развития международного сотрудничества не указываются ближайшие союзники РФ по Евразийскому экономическому совету, которые могли бы внести свой вклад в арктические проекты.

6. На сегодняшний день Арктика — это территория низкой политической напряженности и успешного развития многостороннего международного сотрудничества, уровень ее милитаризации не выходит за пределы разумной достаточности. Однако геополитическая ситуация в Арктическом регионе не может оставаться стабильной длительное время на фоне периодического обострения отношений в мире.

---

[14] Речь идет о Кольской, Ненецкой, Архангельской, Воркутинской, Ямало-Ненецкой, Таймыро-Туруханской, Северо-Якутской и Чукотской опорных зонах развития Арктики.

Многовекторность и реальный суверенитет в российско-белорусских отношениях

Николай Маратович Межевич
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований, руководитель Центра белорусских исследований Института Европы РАН

В материале рассмотрены ключевые вопросы внешнеполитического выбора Республики Беларусь на современном этапе. Проанализирована концепция суверенитета, указаны объективные ограничения реального суверенитета в современном мире. Изучена структура внешней торговли Беларуси в контексте истории и текущей практики белорусской многовекторности. Показана безальтернативность российско-белорусской интеграции.

Суверенитет и многовекторность — популярные термины в политическом словаре большинства постсоветских государств. Проблема внешнеполитического выбора не была существенной только для Эстонии, Латвии, Литвы. Президент Эстонии Леннарт Мери предельно четко сформулировал дилемму: «в Европу» или «в СНГ». Поскольку второй путь Эстонией не рассматривается, есть только один вариант — европейский. В начале 1990-х гг. в странах Прибалтики была дискуссия о возможности повторения межвоенного опыта и создания нейтральных суверенных государств. Но она была кратковременной и закончилась убедительной победой сторонников евроинтеграции и НАТО-интеграции в элитах указанных стран. Мнение граждан было более дифференцированным, но элиты им не интересовались. Цена вопроса — возможные потери реального суверенитета в Таллине, Риге и Вильнюсе — не смущала никого.

В остальных постсоветских государствах проблемы многовекторности и суверенитета обсуждались и по-своему решались десятилетиями. Как правило, постсоветские государства и их элиты исходят из необходимости, точнее неизбежности, ограничения суверенитета, но предпочитают это делать предметом более-менее рационального торга.

Республика Беларусь в этом ряду заняла особое место. В начале 1990-х гг. даже сторонники европейской ориентации и свободного

рынка признавали необходимость поддержания устойчивых и выгодных отношений с Россией. Дискуссия была, но она касалась форм, объемов, экономической и политической интеграции. Делегирование суверенитета и степень интеграции внешней политики с восточным соседом не были константой на протяжении 28 лет. Закономерно, что в 2020 г., в год очередных выборов, вопросы суверенитета и многовекторности вновь оказались в центре внимания.

Есть и второй аспект, внешний. Мир 1992 г. демонстрировал настолько убедительную победу евроатлантических ценностей, что возникал вопрос: могут ли в принципе быть какие-то другие? Мир 2020 г. свидетельствует, во-первых, о серьезных проблемах в евроатлантическом мире и понимании евроатлантических ценностей, а во-вторых, мы видим китайскую модель, доказавшую свою эффективность, турецкую модель, и, конечно, изменился статус РФ, убедительно доказавшей, что она является центром силы.

Суверенитет Беларуси сегодня: самоценность и потенциальные вызовы

В современном мире национальные государства сталкиваются с внутренними и внешними вызовами. С внутренним терроризмом национальное государство справляется своими силами внутри своих границ или меняет их. Внешние вызовы в поствестфальскую эпоху предполагали прямое нарушение суверенитета национального государства и его границ. Устав ООН и основанное на нем международное право и сейчас опирается на несколько принципиальных положений. Их современное прочтение для Европы закреплено в хельсинкском Заключительном акте СБСЕ. Однако суверенное равенство государств, невмешательство во внутренние дела, запрет на применение силы, прописанные в 1975 г., базировались на блоковом противостоянии и равенстве страха. Чарльз Тили тогда писал: «Возможно, Вестфальский мир (1648) в конце Тридцатилетней войны впервые ясно показал, что всей Европе предстоит разделение на четко выделенные и суверенные государства, чьи границы определены международными соглашениями. В последующие три столетия европейцы и их потомки смогли распространить подобную систему государств

на весь мир. Недавняя волна деколонизации почти завершила территориальное размежевание планеты в виде подобной системы»[1]. Именно тогда, когда была исполнена ода вестфальской стабильности, она начала разрушаться.

Нельзя сказать, что государство перестало быть основной единицей международных отношений. Оно сохраняет традиционные институты влияния, именно оно обладает суверенитетом, а не ТНК, регионы и международные организации. Проблему можно сформулировать иначе: одни государства, и их абсолютное большинство, проиграли другим. Многие страны утратили свою роль и остаются в неясном поле призрачных суверенитетов, другие, в дополнение к собственному суверенитету, входят в поле суверенитета иных государств. Одной из важнейших характеристик государства по-прежнему выступает суверенитет — независимость страны во внешних и верховенство во внутренних делах. Суверенитет означает наличие верховной политической власти, от имени которой в стране и за ее пределами принимаются все ключевые решения.

На практике полномочия государств, особенно новых, во внешней политике заметно сокращаются. «Проблемы по обеспечению государственного суверенитета, стоящие перед странами Центральной Европы — молодыми нациями, отличаются от тех, с которыми сталкиваются сегодня остальные европейские государства. Параллельно с задачами становления новых наций, возникших почти три десятилетия назад, перед ними стоит задача самосохранения среди устоявшихся национальных государств западноевропейской и евроатлантической интеграции. Опору в этом они видят, в том числе, в возрождении национальных традиций. Часть проблем не имеет решения и связана с геополитическим положением региона, его зависимостью от транспортных, энергетических и иных логистических решений на континенте, где часто решающая роль принадлежит не центрально-европейским странам, а мировым игрокам»[2].

---

[1] *Tilly Ch.* Reflections on the History of European State-Making // Tilly Ch. (ed.) The Formation of National States in Western Europe. Princeton, Princeton University Press, 1975. P. 45.

[2] *Шишелина Л. Н.* Проблемы защиты государственного суверенитета для стран Центральной Европы // Защита государственного суверенитета — опыт Евросоюза и европейских стран: [монография] / [В. Б. Белов и др.; отв. ред. В. Б. Белов];

Глобализация 2.0 — углубление протекционизма, снижение роли международных экономических организаций, усиление политического регулирования процессов экономического развития и диверсификация протекционистских режимов — по-новому формирует интерес политических элит и бизнеса к сохранению прежней модели экономического суверенитета государств. Вне традиционных возможностей государств, и в значительной мере вне их контроля, действуют коммуникационные и информационные сети, перемещаются мощные финансовые потоки, развиваются другие процессы, охватывающие всю планету. Создаются иные рамки, в которых национальная экономика меняет свои параметры и становится менее суверенной. «Даже обладание значительным конкурентным преимуществом не позволяет отдельной стране в одностороннем порядке открывать собственную экономику без последствий постепенного размывания этого преимущества со стороны конкурентов»[3]. В этом убедился Д. Трамп, лидер государства, устанавливающего мировые правила игры.

Транснационализация, по мнению большинства западных экспертов, ведет к растворению национальных экономик, а значит, и национальных суверенитетов, в новых, более сложных международных структурах. Очень точно и одним из первых эту ситуацию охарактеризовал О. Лафонтен, немецкий политик и экс-кандидат на пост канцлера Германии в 1990 г. В конце 1980-х он писал: «Многие по-прежнему верят в действенность национально-государственных инструментов экономической политики при условии, что на международном уровне эта деятельность хорошо скоординирована... Настала пора понять, что транснациональное перераспределение торговых и инвестиционных потоков, трансферт технологий и производства нельзя более рассматривать лишь как изменение внешнеторговых рамочных показателей. К ним следует подходить как к серьезному ущемлению политической свободы действий национального государства, как к утрате национально-государственного суверенитета»[4].

Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук. М.: ИЕ РАН, издательство «Весь Мир», 2018. С. 152.

[3] *Буренин А. В., Игошин И. Н.* Геоэкономика и экономический суверенитет. М., 2007. С. 12.

[4] *Лафонтен О.* Общество будущего: политика реформ в изменяющемся мире. М., 1990. С. 106.

В теоретических работах и по сей день вопрос об ограничении государственного суверенитета международным правом остается дискуссионным. Но усиливается точка зрения, согласно которой любое международное соглашение ограничивает суверенитет государства. Профессор А. Н. Талалаев в этой связи отмечал, что «всякое соглашение есть некоторое ограничение суверенитета государств, но это не противоречит сущности соглашения, если только основано на принципах добровольности, взаимности и суверенного равенства и не идет дальше известных пределов, за которыми начинается нарушение суверенитета»[5]. Можно встретить утверждение о том, что добровольное ограничение государством своего суверенитета является одним из его проявлений. Это особенно важно для внешней деятельности. С. В. Черниченко отмечал: «Абсолютного суверенитета нет, поскольку государства взаимозависимы, и эта взаимозависимость в современном мире непрерывно возрастает»[6]. Голландский ученый Г. Шермерс вообще называл суверенитет «фикцией» и утверждал, что государства различны не только по своим размерам и мощи, но и по объему реального суверенитета, которым располагают[7].

Суверенитет — исторически конкретное явление. Диалог о его сущности в XXI в. означает отказ от понятия «абсолютного суверенитета». Нужно признать различные модели и степени суверенности. Юридический суверенитет не является, в общем случае, «jusnudum» (голым правом), а выступает фактором реальной политики. Отсюда подход «атомизации» суверенитета — выделения множества его юридически неделимых аспектов (компетенций), которые могут распределяться между разными внутренними и внешними акторами. При этом надо различать делегирование, уступку, разделение и ограничение суверенитета. Делегирование предполагает добровольную передачу суверенной компетенции другому актору «в пользование» (носителем суверенитета остается передавшая сторона), а уступка — отказ от компетенции в пользу другого актора.

---

[5] *Талалаев А. Н.* Юридическая природа международного договора. М., 1963. С. 67.

[6] *Черниченко С. В.* Делим ли государственный суверенитет? // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 16.

[7] *Schermers G.* International Institutional Law. L., 1980. P. 776.

В связи с вышеизложенным, обратимся к первоисточнику — выступлению президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко, который так охарактеризовал ситуацию: «Зачем нам поднимать вопросы суверенитета Беларуси и России? Это икона, это святое. Нет у нас проблемы суверенитета». Однако далее он отметил: «Я не о независимости говорю. Для меня независимость — это понятие относительное»[8]. Итак, с позиции президента Республики Беларусь независимость является относительной, а суверенитет неделим.

Подобный подход к суверенитету имеет место и на уровне политиков, и в международном экспертном сообществе. Однако такое понимание суверенитета считается традиционным, «вестфальским», «ялтинским», а значит, несколько устаревшим. В этой модели суверенитет трактуется как «верховная абсолютная и непрерывная власть над гражданами и подданными, наивысшее право распоряжаться», высшая власть в границах определенной территории, а в международных отношениях — как принцип, воплощающий идею равенства государств.

Важный вопрос связан с суверенитетом в сфере безопасности. Является ли предоставление гарантий безопасности ограничением суверенитета? Вероятно, да, поскольку случаев предоставления гарантий безопасности без больших или меньших обязательств в современных международных отношениях не было. Вопрос в другом — соблюдается ли баланс между масштабом гарантий и обязательств, не переходят ли обязательства в сфере безопасности в полноценное вмешательство во внешнюю политику? В этом контексте предоставление военного зонтика в связке с обязательством закрыть свои рынки для оружия третьих стран выглядит как возможное. Пример — НАТО. Но со стороны США наблюдается иное по масштабам вмешательство. Для них российско-германская торговля — достаточное основание для ультиматумов и прямого вмешательства не только во внешнюю, но и внутреннюю политику страны. При этом речь идет о государстве, чей экономический потенциал не имеет себе равных в Европе.

---

[8] Лукашенко о суверенитете: это икона, это святое. [Электронный ресурс]. URL: https://www. belta.by/president/view/lukashenko-o-suverenitete-eto-ikona-eto-svjatoe-336778-2019/ (дата обращения: 15.02.2019).

В российско-белорусских отношениях ситуация принципиально иная. Россия не только предоставила Белоруссии гарантии безопасности де-юре, но и в 2020 г. убедительно продемонстрировала готовность их реализации.

«Разрыв масштаба» между национальными экономиками и внешнеполитическими потенциалами государств, вступающих в союзные отношения, существует часто. Реализация суверенитета во всех случаях проходит в условиях большего или меньшего неравенства сторон. Ситуация, складывающаяся в практиках выстраивания союзных отношений России и Беларуси, не уникальна. Впрочем, именно в этих отношениях неравенство потенциала не ведет к реальному ущемлению суверенитета сторон. В любом случае «проблема международной правосубъектности различных членов союзных государств... нуждается в научном осмыслении, поскольку такие межгосударственные образования (к которым относится и Союзное государство России и Белоруссии) в силу своей существенной специфики носят, как было отмечено, уникальный характер»[9].

Многовекторность во внешней политике Республики Беларусь: объективный интерес и реальные возможности

Модель внешней политики, получившая название многовекторность, начала формироваться на постсоветском пространстве как единственно возможная реакция на мировое устройство после 1991 г. Примерно до 1994–1995 гг. этой политики в большой степени придерживались даже страны Прибалтики.

Многовекторность, ставшая ключевым принципом белорусской дипломатии и остающаяся таковой до сих пор, — закономерный результат политических процессов конца 1980-х — начала 1990-х гг. Анализируя белорусскую внешнеполитическую многовекторность, мы обязаны учитывать, что перед нами «версия» российской многополярности, прорвавшейся в свое время через частокол козыревского атлантизма. «Идея полицентричности, прежде чем стать магистральной,

---

[9] *Пастухова Н. Б.* Особенности государственного суверенитета участников Союзного государства России и Белоруссии // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 201.

с трудом пробивала себе дорогу через толщу событий 1990-х гг. <...> она была высказана в 1996 г. в статьях Е. М. Примакова в “Независимой газете” и затем в журнале “Международная жизнь”»[10].

Принцип многовекторной политики в качестве основы внешнеполитического курса стал активно декларироваться после избрания президентом А. Г. Лукашенко в 1994 г., но присутствовал он и ранее[11]. По мнению руководства республики, в идеальном, а с нашей точки зрения, несколько идеалистическом сценарии многовекторность — стратегия «равной приближенности» к Востоку и Западу, дающая шанс эффективно использовать выгодное географическое положение, транзитный и индустриальный потенциал[12]. Как справедливо отметил профессор В. Е. Снапковский, еще «министр иностранных дел П. К. Кравченко выдвинул инициативу “Минск — восточный Брюссель”, предусматривающую превращение Беларуси в центр интеграционных процессов в СНГ с целью создания в перспективе Восточноевропейского экономического сообщества. С. С. Шушкевич и П. К. Кравченко, несмотря на различие позиций по ряду внешнеполитических вопросов, были едины в стремлении ослабить экономическую, политическую и военную зависимость от России и одновременно укрепить политические и торговые связи со странами Центральной и Западной Европы и США»[13].

Еще в 1995 г. был подготовлен и представлен проект Договора о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Белоруссией, который так и не был подписан. Смена государственной символики и придание русскому языку статуса государственного встретило жесткую, хотя и непубличную критику со стороны институтов ЕС. «Таким образом, уже в 1995 г. стало понятно, что Евросоюз имеет дело с государством, чье руководство не ставит перед собой цель вступления

---

[10] *Громыко Ал. А.* Четверть века внешней политики России // Современная Европа. 2018. № 3. С. 134.

[11] Подробнее: *Кравченко П. К.* Беларусь на переломе: дипломатический прорыв в мир: Выступления, статьи, интервью, беседы, дипломатические документы и переписка. Минск, 2009.

[12] *Улахович В. Е.* Формирование основ внешней политики Республики Беларусь (1991–2005). Мн., 2009. С. 45–47.

[13] *Снапковский В. Е.* Внешняя политика Республики Беларусь: концептуальные основы и приоритетные направления // Внешняя политика новых независимых государств: сборник / отв. ред. Б. А. Шмелев. М.: ИЭ РАН, 2015. С. 20.

в ЕС или ассоциации с ним. В 1996 г. в Белоруссии был проведен второй общенародный референдум, в результате которого были приняты поправки к Конституции, сделавшие страну президентской республикой. Этот референдум не был признан ОБСЕ и Европейским союзом»[14]. Поэтому удивление ряда экспертов текущей позицией ЕС — это следствие их возраста: они просто не помнят сути изначально проблемных отношений ЕС и Беларуси 25-летней давности.

Сегодня провал многовекторности признается большинством белорусских экспертов, как оппозиционных, так и поддерживающих А. Г. Лукашенко. «Позиции ЕС в Беларуси слишком слабы: в плане и позитивной, и негативной повестки, которую он мог бы предложить Минску»[15]. Закономерно подчеркивается экономический аспект проблемы, специфика отношений Беларуси с партнерами на западе и востоке. В предложенной цитате важно не столько содержание, сколько авторство. В пророссийских настроениях авторы цитаты совсем не замечены: «Беларусь зависит от России и как от главного товарного рынка, и как от поставщика важнейших ресурсов, таких как энергоносители. Ни протесты, ни западное вмешательство не способны это изменить»[16]. Отрицать изначальную экономическую предопределенность хозяйственного сотрудничества двух стран бессмысленно. «Зависимость Беларуси от России за последние десятилетия увеличилась не из-за причуд одного лица, а из-за объективных социально-экономических процессов по интеграции (точнее, реинтеграции) двух стран, созданию общего пространства свободы перемещения, достаточно глубокой торговой, промышленной, научной, военной кооперации»[17]. Единый народнохозяйственный комплекс,

---

[14] *Басов Ф. А.* Развитие отношений Евросоюза и Белоруссии // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Т. 63. № 9. С. 70.

[15] *Прейгерман Е.* Измерения политического кризиса в Беларуси https://minskdialogue.by/research/opinions/izmereniia-politicheskogo-krizisa-v-belarusi (дата обращения: 06.10.2020).

[16] *Прейгерман Е., Грэм Т.* Не смотрите сквозь Беларусь: Западу следует сбалансировать интересы Москвы и Минска. URL: https://minskdialogue.by/research/opinions/ne-smotrite-skvoz-belarus-zapadu-sleduet-sbalansirovat-interesy-moskvy-i-minska (дата обращения: 02.10.2020).

[17] *Громыко Ал. А.* Научная полемика. Белорусский узел. URL: https://www.instituteofeurope.ru/nauchnaya-zhizn/novosti/item/23092020-2 (дата обращения: 09.10.2020).

который формировался в СССР, опирался на экономические реалии, связанные с включением белорусских земель в состав Российской империи после 1795 г., и оказался более устойчивым, чем дезинтеграционные процессы 1990-х гг.

Нет оснований подвергать критике то, что «обращение к принципу многовекторности во внешней политике Беларуси совпало по времени с усилением интеграционных процессов с Российской Федерацией»[18]. Желание руководства республики диверсифицировать векторы сотрудничества абсолютно понятно. Оно рационально и с теоретической, и с практической точек зрения. В какой степени естественное стремление к многовекторности подкреплено ресурсами? Существуют ли для нее объективные экономические возможности? На этот счет есть определенные сомнения и у автора, и у белорусских экспертов различной политической ориентации. Однако понимание этого пришло не сразу. Профессор С.А. Богданкевич писал в 2006 г.: «Где наши внешнеэкономические интересы? Очевидно, не в СНГ, если придерживаться фактов. За последние годы доля стран СНГ (кроме России) во внешнеторговых операциях упала примерно до 8 %, а доля западноевропейских государств возросла до 50 %»[19].

Факты, на которые опирался С.А. Богданкевич, выглядят сегодня так: на долю России в 2019 г. приходилось, как и в 2018 г., 49,2 % всего товарооборота Беларуси, в том числе — 41,2 % экспорта (в 2018 г. — 38,3 %) и 55,9 % импорта (в 2018 г. — 58,8 %). Российский капитал является крупнейшим источником прямых иностранных инвестиций в Белоруссии. По данным российского ЦБ, в 2018–2019 гг. инвесторы из РФ ежегодно вкладывали в белорусскую экономику по $0,65 млрд, а общий объем накопленных инвестиций из РФ в Белоруссию к началу 2020 г. составил $4,26 млрд[20]. Россия и Фонд ЕАЭС, 88 % капитала которого российского происхождения,

---

[18] *Шадурский В.Г.* Внешняя политика Республики Беларусь: поиск оптимальной модели // Труды факультета международных отношений: научный сборник. Вып. II. Минск, 2011, С. 35.

[19] *Богданкевич С.А.* Республика Беларусь и ЕС: медленный дрейф к европейским ценностям и стандартам // Новости НИСЭПИ. Выпуск 4 (42). Минск, 2006. С. 42–43.

[20] Об итогах внешней торговли Беларуси с Россией в 2019 г. URL: http://www.embassybel.ru/trade-relations/ (дата обращения: 09.10.2020).

владеют 63 % всей внешней задолженности Беларуси. У российских экспертов по этому вопросу различные мнения, в том числе и не прошедшие проверку временем: «Выправление внешнеполитического и внешнеэкономического дисбаланса развития Белоруссии становится общей целью Брюсселя и Минска. При этом отношения в треугольнике Белоруссия — Россия — Евросоюз будут развиваться, скорее всего, без серьезной эскалации»[21]. Проблема не только в том, что эскалация в отношениях ЕС и Беларуси циклична, а в том, что «в сегодняшней обстановке, когда все государства ЕС озабочены глубоким падением своих экономик вследствие пандемии коронавируса, создание солидного фонда для будущих белорусских реформ также представляется нереальным»[22].

Многополярность и многовекторность в политике — понятное и закономерное желание того или иного государства. Однако российские исследователи давно отметили, что у многополярности в политике существует жесткий ограничитель в виде многополярности в экономике[23]. Если это работает для Германии, может ли это не работать для Беларуси?

Обратимся к России, к оценке ее суверенитета и возможностей осуществления многовекторной политики: «В военном и политическом отношении Россия самодостаточна. Но в экономическом, технологическом, цифровом — она нуждается во внешних рынках и партнерах. И она будет искать и находить их»[24]. Позиция С. А. Караганова представляется убедительной. Он исходит из того, что возможности многовекторности для России велики, но лимитированы несколькими сценариями: «...Россия сможет играть выгодную роль — либо как балансир двух потенциальных гегемонов, гарант

---

[21] *Басов Ф. А.* Развитие отношений Евросоюза и Белоруссии // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Том 63. № 9. С. 74.

[22] Наше мнение. Экспертное сообщество Беларуси. URL: https://nmnby.eu/news/express/7217.html (дата обращения: 20.05.2020).

[23] *Тимофеев И. Н.* Политическая многополярность против экономической однополярности? Итоги 2018-го и интриги 2019 года 05.01.2019. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/politicheskaya-mnogopolyarnost/ (дата обращения: 14.09.2020); *Он же*. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 45–55.

[24] *Караганов С.* Будущее большого треугольника. URL: https://globalaffairs.ru/articles/budushhee-bolshogo-treugolnika/ (дата обращения: 11.10.2020).

нового неприсоединения, либо как один из активных творцов нового партнерства, становясь не окраиной Европы и Азии, а Северной Евразией — одним из ее ключевых центров»[25]. Подчеркнем, речь идет об оптимальных сценариях, реализация которых практически неизбежно будет связана с внешними и внутренними сложностями. Качество двусторонних российско-белорусских отношений может работать как на общие достижения, так и на общее поражение на мировой политической и экономической арене.

Заключение

Вопросы суверенитета и концепция многовекторности являются достаточно известными смысловыми ловушками в кругу актуальных политико-правовых проблем. Первая связана с тем, что эти вопросы представляются весьма простыми, доступными для обсуждения в самом широком формате. Это ключевые вопросы для государственного строительства, и их обсуждение иной раз начинается до того, как государство возникает.

Вторая ловушка кроется в междисциплинарности обсуждаемых проблем. Суверенитет — это не только потенциальная возможность, но и реальная способность. Он нуждается в политическом, экономическом, военном обеспечении. Но даже если это обеспечение в избытке, суверенитет не становится абсолютным. Президентство Трампа показало, что пределы суверенизации существуют даже для лидера глобальной экономики и политики. Ограниченность суверенитета — явление объективное, заставляющее государства заведомо более влиятельные, чем Республика Беларусь, вступать в блоки и союзы, временные и постоянные. Альтернатива союзным отношениям, безусловно, есть — это другой «Союз» — Европейский. Но готовы ли там принять Беларусь как полноценного участника интеграции? Ответ очевиден, и он отрицательный. В ЕС вопрос о вступлении в него Беларуси как полноценного или неполноценного участника интеграции никогда не ставился. Кроме того, формально все члены ЕС — его полноценные участники.

---

[25] Там же.

В случае с Республикой Беларусь кажущаяся близость ЕС сыграла злую шутку. Польский пример обладает привлекательностью, доступной массовому зрителю. Но он абсолютно недостижим, но эта истина — предмет обсуждения в узком кругу профессионалов.

События августа — сентября 2020 г. убедительно показали, что ЕС готов выразить озабоченность, но абсолютно не готов хоть как-то финансировать белорусские реформы. Это было очевидно экспертам, наблюдавшим все предшествующие десятилетия процесс взаимодействия Республики Беларусь и ЕС.

Достижения Литвы очевидны, по сравнению с Украиной, но вызывают улыбку в Польше. Белорусская оппозиция не может теоретически и практически доказать потенциальную результативность курса на европейскую интеграцию. В этих условиях российско-белорусская интеграция является единственно возможным направлением в развитии не только для белорусской экономики, но и для белорусского общества в целом. Это, разумеется, не отрицает необходимости постоянного согласования целей и задач, форм и методов интеграции. «Осуществлением на практике принципа многовекторности Республика Беларусь подтверждает свою готовность к двустороннему сотрудничеству со всеми заинтересованными в этом странами, прежде всего — к максимальной реализации потенциала стратегического партнерства в отношениях с Российской Федерацией»[26]. То есть потенциальная многовекторность не отрицает и не исключает фундаментальную опору на восточный интеграционный вектор.

Позиции российского экспертного и академического сообщества в оценке многовекторности достаточно различны. Доминирующее мнение изложено директором Института Европы, членом-корреспондентом РАН Ал. А. Громыко: «Москва и Минск проводят многовекторную внешнюю политику и стремятся к нормальным и взаимовыгодным связям со всеми странами и организациями в мире. Россия и Беларусь — члены Союзного государства и Евразийского экономического союза, они составляют ядро ОДКБ, то есть являются военно-политическими союзниками. Их отношения — это не отношения

[26] В чем состоит суть многовекторности внешней политики Республики Беларусь? URL: http://www.embassybel.ru/one-window/frequent-questions/belarus/108/ (дата обращения: 20.09.2020).

двух торговцев, каждого из которых можно перекупить»[27]. Таким образом, проблема политического и экономического сотрудничества России и Беларуси не в многовекторности, а в согласовании направлений политической и экономической активности при безусловном приоритете межгосударственной интеграции.

[27] Заявления США о поддержке суверенитета Беларуси унизительны для Минска. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/zayavleniya-ssha-o-podderzhke-suvereniteta-belarusi-unizitelny-dlya-minska/ (дата обращения: 01.02.2020).

Заключение

2020 г. сбил привычный ритм хода истории, во многом изменил и еще изменит мир. Пандемия в очередной раз обнажила уязвимость человечества перед многочисленными вызовами, поставила под сомнение многие утвердившиеся нормы в политике, экономике, безопасности. Европейский мегарегион оказался одним из очагов распространения коронавируса COVID-19. Расположенные здесь страны, включая Россию, на разных скоростях сумели в конечном счете преодолеть первую волну эпидемии, но затем оказались втянуты во вторую, а некоторые — и в третью. Предпринятые в форс-мажорных обстоятельствах меры по борьбе с пандемией в глазах многих поставили под сомнение выполнение ряда базовых прав человека, перезапустили дискурс об отношениях между обществом и государством, поколебали принципы региональной интеграции. Евросоюз пережил очередной раунд внутренних споров и взаимных обвинений.

Постепенно время расставляло все на свои места, доказывая правоту тех, кто во главу угла ставит жизнь и здоровье своих граждан. А пока человечество вступило в 2021 г. с грузом проблем, без решения которых дальнейшее развитие представляется невозможным. На традиционное соперничество государств в политике и экономике наложились теперь и «войны вакцин», которые еще больше разъединяют страны, хотя их население ждет от правительств действий по сплочению усилий. На фоне продолжающейся пандемии нового дна достигли отношения между Россией и ЕС. Судя по всему, не ослабнет усиливающийся накал соперничества между США и Китаем.

Пандемия под новым углом зрения и с новой остротой продемонстрировала известное противоречие современного устройства Европейского союза: для действенного реагирования на вызовы и угрозы

наднациональным органам необходимо больше времени и больше полномочий, которые в обычных условиях государства-члены предпочитают сохранять за собой. По этой причине ЕС с опозданием отреагировал на эпидемию. Со временем понимание сложившейся ситуации, подходы к борьбе с пандемией, шаги по смягчению ее последствий гармонизировались, что позволило достаточно эффективно реагировать на общую угрозу.

Закрытие внутренних границ нанесло удар по основам внутренней солидарности ЕС. Коронакризис остро поставил проблему «национальных эгоизмов», с проявлениями которых в рамках ЕС борются за счет синхронизации действий национальных и наднациональных органов. Дальнейшее развитие Евросоюза как интеграционного объединения зависит от того, как граждане стран — членов ЕС оценят необходимость и результаты подобных действий.

Власти ФРГ сумели принять адекватные меры по защите от пандемии благодаря целому ряду национальных программ помощи гражданам и бизнесу. В тандеме с Францией они также стали сторонниками запуска антикризисных механизмов на уровне ЕС. Благодаря этим факторам нынешняя правящая коалиция должна сохранить свою целостность до следующих федеральных парламентских выборов. Одной из основополагающих задач в ходе пандемии, как и во все кризисные времена, стало усиление системообразующего для ЕС франко-германского тандема с акцентом на формирование единой позиции Союза по наиболее острым проблемам, углубление кооперации в сфере безопасности и поддержание трансатлантического сотрудничества.

Для президента Франции Э. Макрона, в значительной степени утратившего доверие граждан в ходе первой половины срока своего правления, пандемия стала причиной выступить с идеей «правительства национального единства». Основа его работы — антикризисная программа с акцентом на социальные и экологические аспекты. Главная задача на вторую половину президентского срока — восстановление экономики и нормализация жизни общества. В случае успеха эти планы способны существенно повысить шансы Э. Макрона на переизбрание в 2022 г.

Процесс выхода Великобритании из ЕС усложнился из-за пандемии, выявившей неготовность системы здравоохранения страны

к шокам подобного масштаба. Лондон продолжил начатую ранее игру на противоречиях в технических стандартах двух крупнейших партнеров (ЕС и США) с целью извлечения максимальной выгоды. Однако выбор в пользу американских правил значительно осложнил бы торговлю с ЕС. Очевидно, что Британии придется вести гибкий диалог со своими ключевыми партнерами.

Пандемия нанесла серьезный удар по доверию граждан к правительствам. Протесты против карантинных ограничений трансформировались в оформившееся не только в Европе, но и в других частях света стремление многих не возвращаться к «прежней» жизни. Общества разделились на сторонников и противников перемен. На этом фоне по-новому следует рассматривать тот факт, что только половина жителей ЕС продолжает доверять наднациональным органам Союза. Традиционные попытки последнего манипулировать «общими» ценностями и идеями могут натолкнуться на растущее сопротивление.

Опыт первых двух волн пандемии показал, что Евросоюз способен сочетать мобилизационные мероприятия с выполнением ранее принятых решений. Тем не менее в ходе восстановления экономики ЕС предстоит заново оценить принятые ранее планы и программы и сфокусировать усилия на переходе на качественно новый уровень развития. Сложно прогнозировать, когда и с каким ущербом для стран Европы закончится пандемия. Но ЕС продемонстрировал готовность идти на финансовые жертвы ради консолидации. Вопрос в том, есть ли у этой готовности предел и при каких условиях он может наступить.

Пандемия совпала по времени с развитием наднационального регулирования в ЕАЕС. Речь идет о гармонизации законодательства, повышении его эффективности с акцентом на защиту свободной конкуренции и прав потребителей. Интеграционная группировка доказала свою устойчивость и способность к самоорганизации на базе собственного и международного опыта. Концепция устойчивого развития ЕАЕС требует дальнейшей проработки в научно-экспертных сообществах стран-членов.

С августа 2020 г. развивался политический кризис в Беларуси. Его последствия потенциально угрожают внутренней связанности в ЕАЕС. Что касается ЕС, то на практике его участие в судьбе Беларуси ограничилось в основном политическими заявлениями.

О готовности финансировать реформы, за которые ратует белорусская оппозиция, речь не идет. На этом фоне провозглашаемый радикальной частью оппозиции курс на интеграцию Беларуси в ЕС не выглядит подкрепленным реалиями. Напротив, произошедшие события вновь показали, что российско-белорусская интеграция — единственно возможное направления развития для экономики Беларуси. При этом обеим странам предстоит предпринимать большие усилия по согласованию их политических и экономических шагов.

Столкновение с пандемией привело к тому, что многие зревшие в обществах проблемы прорвались наружу в виде массовых протестов, продиктованных недовольством властью, недостатками в устройстве современных государств, растущими социальным неравенством и безработицей. Эти события уже привели к масштабным социально-политическим сдвигам и в бедных, и в богатых странах. Еще год назад такое развитие событий казалось невероятным. Теперь очевидно, что даже победа над эпидемией, которая рано или поздно произойдет, не развяжет стянутый в тугой узел клубок внутриобщественных и внешнеполитических противоречий. Для этого требуются целенаправленные действия национальных государств, интеграционных объединений и международных организаций.

Тем интереснее перспективы научно-аналитических исследований в 2021 г., которые представят вниманию читателей специалисты Института Европы РАН.

Ал. А. Громыко
член-корреспондент РАН,
директор Института Европы РАН

К. Н. Гусев
кандидат экономических наук,
редактор сборника «Европейская аналитика 2020»

Литература

Агамбен Дж. Homo sacer. Суверенная власть и голая жизнь. М.: Европа, 2011. 256 с.

Анищенко А. Н. Потенциал сельского хозяйства Европейского Севера России и проблемы его реализации в рамках Стратегии развития Арктической зоны РФ // Проблемы развития территории. 2019. № 1. С. 121–139.

Басов Ф. А. Развитие отношений Евросоюза и Белоруссии // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Том 63. № 9. С. 70–74.

Богданкевич С. А. Республика Беларусь и ЕС: медленный дрейф к европейским ценностям и стандартам // Новости НИСЭПИ. Вып. 4 (42). Минск, 2006. С. 42–43.

Буренин А. В., Игошин И. Н. Геоэкономика и экономический суверенитет. М., 2007. 208 с.

Внешняя политика новых независимых государств: сборник / отв. ред. Б. А. Шмелев. М.: ИЭ РАН, 2015. 240 с.

Волгин Н. А., Широкова Л. Н., Мосина Л. Л. Российская Арктика: социально-трудовые и демографические особенности развития // Социально-трудовые исследования. 2019. № 1. С. 117–133.

Громыко Ал. А. Четверть века внешней политики России // Современная Европа. 2018. № 3. С. 133–143.

Европа между трех океанов: монография / под общ. ред. Ал. А. Громыко, В. П. Федорова. М.: ИЕ РАН; СПб.: Нестор-История, 2019. С. 552–554.

Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 8. С. 62–77.

Кокеев А. М. Новые акценты в оборонной стратегии и политике безопасности Германии // Мировая экономика и международные отношения. 2018. № 11. С. 26–34.

Кокеев А. М. Трансатлантические отношения во внешней политике Германии // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 11. С. 38–46.

Лафонтен О. Общество будущего: политика реформ в изменяющемся мире. М., 1990. 168 с.

Павлова Е., Мазаник С. Стрессоустойчивость в официальной риторике КНР // Вестник СПбГУ. Международные отношения. 2019. Т. 12. Вып. 1. С. 77–92.

Пастухова Н. Б. Особенности государственного суверенитета участников Союзного государства России и Белоруссии // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 198–206.

Романова Т. Категория «стрессоустойчивость» в Европейском союзе // Современная Европа. 2017. № 4. С. 17–28.

Рубинский Ю. И., Синдеев А. А. От Елисейского к Ахенскому договору // Современная Европа. 2019. № 2. С. 18–26.

Рубинский Ю. И., Синдеев А. А. Франко-германский тандем в контексте евровыборов // Современная Европа. 2019. № 3. С. 53–61.

Рубинский Ю. И., Синдеев А. А. Франко-германский тандем перед лицом коронавируса // Современная Европа. 2020. № 4. С. 16–24.

Сидоров А. С. Франко-германское военно-политическое сотрудничество: «окно возможностей» или движение по инерции? // Актуальные проблемы Европы. 2019. № 4. С. 172–186.

Тимофеев И. Н. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020. № 2. С. 45–55.

Трещенков Е. Стрессоустойчивость в дискурсах Европейского союза и международных организаций // Вестник международных организаций. 2019. Т. 14. № 1. С. 55–75.

Трещенков Е. Стрессоустойчивость в современных дискурсах управления // Власть. 2018. № 8. С. 24–31.

Трунов Ф. О. Кризис отношений ФРГ и США на современном этапе // Международные процессы. 2019. № 2. С. 131–148.

Улахович В. Е. Формирование основ внешней политики Республики Беларусь (1991–2005). Мн., 2009. С. 45–47.

Федоров В. П. Арктические преобразования // Современная Европа. 2018. № 1. С. 5–14.

Федоров В. П. Германия: оптимизация Европы // Современная Европа. 2018. № 3. С. 5–15.

Фрэнсис Фукуяма. Идентичность: стремление к признанию и политика неприятия. М.: Альпина Паблишер, 2019. 256 с.

Фрумкин Б. Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (март — май 2020) // Европейский Союз: факты и комментарии. 2020. № 100. С. 64–70.

Центральная Европа: политический портрет на фоне 100-летия / под ред. Л. Н. Шишелиной, М. В. Ведерникова. М., 2018. 240 с.

Чернега В. Н. Франция и Германия: диалектика сотрудничества и соперничества // Актуальные проблемы Европы. 2019. № 4. С. 158–171.

Черниченко С. В. Делим ли государственный суверенитет? // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 25–31.

Шадурский В. Г. Внешняя политика Республики Беларусь: поиск оптимальной модели // Труды факультета международных отношений. Научный сборник. Вып. II. Минск, 2011. 160 с.

Шишелина Л. Н. Проблемы защиты государственного суверенитета для стран Центральной Европы // Защита государственного суверенитета — опыт Евросоюза и европейских стран: [монография] / [В. Б. Белов и др.; отв. ред. В. Б. Белов]; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук. М.: ИЕ РАН, издательство «Весь Мир», 2018. 204 с.

Arbuthnott G., and Leake J. Coronavirus: 38 days when Britain sleepwalked into disaster. The Sunday Times. 19.04.2020.

Bulletin Quotidien Europe. № 12438. 04.03.2020.

Bulletin Quotidien Europe. № 12445. 13.03.2020.

Bulletin Quotidien Europe. № 12447. 16.03.2020.

Calvert J. Coronavirus reawakens the class conflict lurking in Britain's bloodstream // The Times. 14.04.2020.

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union. Arts. 2–6 // Official Journal of the European Union C 326. 26.10.2012. P. 50–53.

Coronavirus: l'appelle de parlementaires pour préparer l'après-crise // Le Figaro. 4 avril 2020.

Deneen P. Why Liberalism Failed. University of Virginia, 2018.

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68. Official Journal of the European Union L 158, 30.4.2004. P. 77–123.

Jean-Pierre Chevènement: «Il faut un gouvernement de salut public» // Le Figaro. 8 avril 2020.

La gauche réclame l'esprit et le programme du Conseil national de la résistance // L'Opinion. 21 avril 2020.

Lay K. Coronavirus death toll is 50 per cent higher than government figures // The Times. 14.04.2020.

Macron cherche la voie de la «concorde» // Le Figaro. 15 avril 2020.

Macron post-covid: des pistes pour se «reinventer». Leçons iconoclastes d'un virus // L'Opinion. 19 avril 2020.

Millstone E., Lang T., Marsden T. Food Brexit and Chlorinated Chicken: A Microcosm of Wider Food Problems // The Political Quarterly. Vol. 90. № 4. October — December 2019. P. 645–653.

Nadine Morano: «Le dessein d'Emmanuel Macron, c'est notre mort politique» // Le Figaro. 17.09.2020.

Onze millions de salariés en chômage partiel, désastre économique et humain // Le Figaro. 3 mai 2020.

PIB en chute de 8 %, déficit en hausse : le gouvernement forcé de revoir ses prévisions pour 2020 // Le Figaro. 14 avril 2020.

Populism: Its Meaning and National Characteristics / ed. by Gh. Ionescu and E. Gellner. New York: Macmillan, 1969. 263 p.

Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union L 77. 23.03.2016. Arts. 25–35.

Sondage: faible confiance pour Jean Castex // Le Figaro. 03.09.2020.

Tilly Ch. Reflections on the History of European State-Making // Tilly Ch. (ed.) The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975. P. 3–83.

Treasury Committee. Oral evidence: Spring Budget 2020, HC 214. 17.03.2020.

Научное издание

ЕВРОПЕЙСКАЯ АНАЛИТИКА 2020

Под общ. ред. *К. Н. Гусева*

Корректор *М. А. Иванова*
Оригинал-макет *Л. Е. Голод*
Дизайн обложки *А. К. Иванова*

Подписано в печать 00.00.2021. Формат 70×100 $^{1}/_{16}$
Бумага офсетная. Печать офсетная
Усл.-печ. л. 14,2. Заказ № 2341
Тираж 450 экз.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук
125009, г. Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3
Тел. (495) 692-10-51
e-mail: europe@ieras.ru
http://www.instituteofeurope.ru

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86